



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE  
**CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**TESIS DE GRADO**

**Las Organizaciones Sociales y el Estado en la Argentina  
2003-2010**

**Alumna:** Tania Marino

**Director:** Dr. Ernesto Espeche

Mendoza, diciembre de 2012.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 .....	4
1.1 LA HEGEMONÍA DEL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA. EL MODELO POLÍTICO-ECONÓMICO .....	5
1.1.2 Antecedentes y objetivos de la restructuración mundial y argentina.....	7
1.1.3 Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina .....	12
1.1.3.1 Nuevas características de la sociedad civil y el sistema político.....	12
1.1.3.2 Etapas de la articulación entre el sistema político y la valorización financiera.....	16
La dictadura militar .....	16
El primer gobierno constitucional.....	18
La primera gestión menemista .....	23
El último mandato de Menem .....	29
La Alianza .....	32
1.2 LA HEGEMONÍA DE NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA. AGOTAMIENTO DEL MODELO POLÍTICO Y SOCIAL.....	37
1.2.1 Proceso de descolectivización e individualización de lo social.....	37
1.2.2 Nuevos modelos de ciudadanía .....	40
1.2.3 Políticas públicas de tipo social en los '90 .....	42
1.2.4 Modelo de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales en los '90.....	45
1.2.4.1 El paradigma hegemónico y la opacidad del vínculo político en la articulación ....	48
CAPÍTULO 2 .....	52
2.1 NUEVOS ESCENARIOS PARA LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y LUCHA SOCIAL.....	52
2.1.1 Perspectivas teóricas frente al surgimiento de nuevas formas de movilización y organización social .....	54
2.1.1.1 Los movimientos sociales en contraposición al movimiento obrero. Alcances de la escuela de los Nuevos Movimientos Sociales.....	55
2.1.1.2 El pensamiento crítico latinoamericano .....	58
Características de los movimientos sociales latinoamericanos .....	59

2.1.1.3 Aportes de algunas perspectivas teóricas al debate latinoamericano en torno a la búsqueda por la conceptualización de “movimiento social” .....	62
Pérdida de la centralidad política de la clase obrera. ....	62
Discusión acerca de la supuesta novedad de los movimientos sociales .....	62
Crítica de la política empleada tradicionalmente por el movimiento obrero. ....	63
La concepción del poder .....	65
La relación entre lo social y lo político .....	66
2.1.2 ¿Cómo se inscriben las organizaciones sociales en este nuevo escenario? .....	70
2.1.2.1 Emergencia de una nueva subjetividad popular.....	70
2.1.2.2 Aproximación a una tipología de las Organizaciones Sociales en Argentina.....	73
Tipología propuesta por el CENOC.....	76
CAPÍTULO 3 .....	82
3.1 EL INICIO DEL CICLO DEL KIRCHNERISMO .....	82
3.1.1 Redefinición de la hegemonía política y un nuevo patrón de acumulación frente al colapso económico, social y político.....	82
3.1.2 Reconfiguración del movimiento nacional y popular dentro del proceso histórico latinoamericano .....	86
3.1.3 Nuevo proyecto político.....	88
3.2 LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL 2003 .....	94
3.2.1 Hacia una definición de Política Social.....	94
3.2.2 Concepción del Estado y su rol en la tensión Política Económica-Política Social .....	97
3.2.3 Nuevo modelo de política social desde el 2003.....	99
3.2.3.1 Estado Articulador. Políticas integrales, territoriales y de promoción. ....	101
3.2.3.2 Programas Sociales en el inicio de la gestión.....	103
3.2.3.3 Estructura y contenido de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la actualidad .....	106
3.2.4 Perspectivas en la articulación organizaciones sociales-Estado .....	112
3.2.4.1 Crítica al paradigma de política social del neoliberalismo y construcción de un modelo alternativo .....	112
3.2.4.2 Organizaciones de la Economía Social .....	114
CAPÍTULO 4 .....	117
4.1 LA RELACIÓN ESTADO-ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE ECONOMÍA SOCIAL .....	117
4.1.1 Línea de acción “Argentina Trabaja” .....	118

4.1.2 Organizaciones sociales seleccionadas para el análisis .....	123
4.1.2.1 Fundación Co.Lo.Ba. (Coordinadora Los Barrancos).....	123
4.1.2.2 Cooperativa Gráficos Asociados .....	127
4.2 FUNDACIÓN Co.Lo.Ba, COOPERATIVA GRÁFICOS ASOCIADOS Y MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. ....	129
4.2.1 Espacios de articulación en la implementación de programas sociales .....	130
4.2.2 Concepción sobre el cambio del modelo en política social: rol del Estado, características esenciales de las políticas, forma de relación con las organizaciones y construcción de poder. ....	134
4.2.3 Participación en espacios de diseño, planificación y gestión de políticas públicas. ....	141
4.2.4 Limitaciones, potencialidades y desafíos del proceso en marcha .....	144
CONCLUSIONES.....	148
BIBLIOGRAFÍA.....	154

## INTRODUCCIÓN

La Argentina ha transitado un proceso de reconstrucción luego de la enorme crisis estructural que vivió a comienzos de este siglo. Se han producido grandes transformaciones y la construcción de una nueva institucionalidad a través de la recuperación del ejercicio de la política.

En este sentido el Estado ha recuperado su rol central en la dirección de un proyecto político que define determinadas condiciones económicas, sociales y culturales para el país.

La etapa abierta con la crisis del modelo neoliberal nos invita a reflexionar sobre un nuevo escenario donde, por un lado el Estado recompone su autoridad y prioriza la política pública, y por el otro las organizaciones, habiendo atravesado fuertes años desde la resistencia social, comienzan un camino de participación política desde otros frentes, construyendo articulaciones con la gestión estatal, la política partidaria y diversos actores políticos.

Aquí se plantea como central para nuestro interés, el estudio de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales, en la búsqueda de nuevas formas de articulación que potencien y enriquezcan las transformaciones construidas en el campo popular.

Consideramos que a partir del 2003 se ha configurado un nuevo modelo de relación y por lo tanto resulta necesario abordar este tema desde la ciencia política, ya que constituye un nuevo escenario de disputas de intereses sectoriales y de construcción de poder, recuperando la política para la producción de transformaciones sociales.

En este marco, la pregunta de investigación que nos planteamos es ¿Qué alcances, potencialidades y limitaciones podemos identificar en el nuevo modelo de relación que se construye entre el Estado y las organizaciones sociales a partir del 2003 en Argentina?

Para esto creemos que resulta necesario, analizar las rupturas y continuidades de la relación en referencia al modelo anterior; reconocer los elementos que configuran el modelo de relación actual a través del estudio del encuadre de las políticas públicas y determinar las formas de participación de las organizaciones sociales en el diseño, planificación e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, realizaremos un recorrido histórico centrado en los dos ejes de la relación.

En el primer capítulo abordaremos el análisis de dos grandes dimensiones. Por un lado, la configuración del modelo neoliberal como modelo político-económico, identificando la instauración de un nuevo patrón de acumulación y la reestructuración del sistema político en las distintas etapas hasta su agotamiento. Por el otro, el profundo proceso de descolectivización y exclusión social que produjo este modelo, y la orientación que el Estado le dio a las políticas sociales y la articulación con las organizaciones.

Luego, en el segundo capítulo, nos abocaremos a uno de los ejes de la relación dentro del escenario de movilización y organización social que se produjo con el agotamiento del modelo, y desde el cual surgió una nueva subjetividad popular que constituyó otros tipos de organizaciones y líderes populares. Aquí también nos aproximaremos a la construcción de una tipología de organizaciones sociales en Argentina.

En el tercer capítulo, nos aproximaremos al otro eje de la relación, analizando la forma que toma el proyecto político iniciado en el 2003, tanto desde la redefinición hegemónica y el nuevo patrón de acumulación, la direccionalidad de las políticas y el rol que asume el Estado, como de las formas y contenidos que asume la política social en la construcción de un modelo alternativo de relación con las organizaciones sociales.

Finalmente, en el cuarto capítulo dirigiremos nuestro enfoque a las formas específicas que toma la relación entre el Estado y las organizaciones sociales, a partir del análisis de programas vinculados a la Economía Social. Con este fin seleccionamos

algunos casos con los cuales realizamos entrevistas que nos ayudaron a abordar la complejidad del problema de investigación. Por lo tanto, en este apartado presentaremos algunos resultados de la contrastación empírica con lo desarrollado anteriormente, para luego concluir con algunas reflexiones finales.

## CAPÍTULO 1

En las últimas décadas el establecimiento de un nuevo modelo de acumulación del capital produjo grandes transformaciones a nivel económico y social. La difusión global de nuevas formas de organización social y la reestructuración de las relaciones sociales, cambiaron las pautas de integración y exclusión, visibles en la nueva articulación entre economía y política.

En las regiones del capitalismo periférico la globalización no sólo profundizó los procesos de transnacionalización del poder económico, sino que se tradujo en el desguace radical del Estado Social en su versión nacional-popular, el cual se había caracterizado por orientar su acción hacia la tarea de producir cierta cohesión social, en un contexto de sociedades heterogéneas, desiguales y dependientes.

Del mismo modo, en América Latina, estas transformaciones que fueron producto de la aplicación de políticas neoliberales, conllevaron una fuerte desregulación económica y una reestructuración global del Estado, lo cual acentuó las desigualdades existentes, al tiempo que generó nuevos procesos de exclusión, que afectaron a un conglomerado amplio de sectores sociales.

A partir de este análisis, podemos decir que en la Argentina, en el contexto de la nueva dependencia, la salida neoliberal se tradujo en la implementación de un programa drástico de reformas estructurales que, acompañado y facilitado por la instalación de un nuevo modelo de dominación política, terminó produciendo una fuerte mutación y reconfiguración de la sociedad. (Svampa, 2005)

Encontramos aquí dos grandes niveles a partir de los cuales podemos trabajar en el análisis de este proceso político. Por un lado la configuración del neoliberalismo como modelo político-económico, lo que implicó una nueva correlación de fuerzas en el sistema de dominación, esto es, la instauración de un nuevo patrón de acumulación y la reestructuración del sistema político, elementos que podemos identificar a lo largo de las distintas etapas que recorrió el neoliberalismo en la Argentina. Por el otro, la



“descolectivización”<sup>1</sup> de las clases trabajadoras y la conformación de una sociedad excluyente estructurada sobre la base de la cristalización de las desigualdades, tanto económicas como sociales y culturales, y la orientación que el Estado le imprimió a las políticas públicas de tipo social frente a este escenario, en particular en la forma de relación con las organizaciones sociales.

## **1.1 LA HEGEMONÍA DEL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA. EL MODELO POLÍTICO-ECONÓMICO**

Durante décadas en Argentina imperó un modelo de integración de tipo nacional-popular, cuya máxima expresión fue el primer peronismo (1946-1955) y cuyos rasgos mayores fueron: en lo económico, sustitución de importaciones y estrategia mercado-internista; el reconocimiento del Estado como agente y productor de la cohesión social, principalmente por medio del gasto público social y la homogeneidad social.

Siguiendo la línea de análisis de M. Svampa (2005), podemos realizar una aproximación preliminar e identificar tres grandes momentos en el desmantelamiento de este modelo societal y su reemplazo por un nuevo régimen centrado en la primacía del mercado:

*Década del '70. Comienzo de los cambios en el orden económico.*

- 1974-1976 “Rodrigazo”, cuyo objetivo era poner fin a la política económica nacionalista y reformista para dar paso a una política de estabilización y ajuste.

- 1976 Golpe de Estado, cuyo objetivo fue la política de represión, exterminio y disciplinamiento para refundar las bases materiales de la sociedad.

---

<sup>1</sup> Este concepto hace referencia a la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto (sobre todo, referidos al mundo del trabajo y de la política) y, por consiguiente a la entrada en un período de “individualización” de lo social (Castel, R., 1995 y 2000), citado por (Svampa, 2005, pág. 47)

*Década del '80, la "década perdida". Comienzan a tornarse visibles los cambios producidos en la estructura social.*

- 1983-1989 Gobierno de Raúl Alfonsín. Se realizan ciertos ensayos para reorientar el desarrollo en el marco de la crisis de la deuda externa de gran parte de los países latinoamericanos. Hacia fines de los '80, el país se hundía en una grave crisis económica, reflejada en la importante caída de la inversión interna y extranjera, la creciente fuga de capitales y el récord inflacionario, impulsado en gran parte por los grandes grupos económicos. Estamos hablando del "golpe del mercado".

*Década del '90. Sociedad empobrecida y atravesada por nuevas desigualdades que asistía a la crisis estructural del modelo nacional y popular.*

- 1989-1999 Gobierno de Menem. Gran mutación. En 1989 se asistía al final de un ciclo político y económico. A nivel internacional se producía el colapso de los socialismos reales, la caída del Muro de Berlín y por ende el triunfo del ideario capitalista. De este modo, el fin del mundo bipolar abrió un amplio espacio político-ideológico que sería ocupado por el neoliberalismo, sacralizado como "pensamiento único".

La nueva alianza PJ-grandes grupos económicos-representantes políticos del neoliberalismo, hizo posible la Reforma del Estado a partir del abandono de una política de concertación social y de la asunción de una gestión decisionista. (Svampa, 2005)

Posteriormente, a partir del análisis que realiza E. Basualdo (2011), como así también otros autores consultados, podemos identificar los antecedentes y objetivos de la restructuración mundial y argentina, y desde allí realizar un abordaje de las formas de articulación entre el nuevo modelo de acumulación y el sistema político en la Argentina.

### **1.1.2 Antecedentes y objetivos de la restructuración mundial y argentina**

El origen de la actual internacionalización financiera se encuentra en el surgimiento de un mercado financiero paralelo al de los Estados nacionales durante los años 1960, que estaba basado en los eurodólares.

A comienzos de la década de 1970, la disolución del acuerdo Bretton Woods (1944), al desvincular al dólar del oro dio lugar a la instauración de “tipos de cambios flexibles”, inaugurando una etapa de acentuada inestabilidad monetaria y especulación financiera. Sin embargo, es a fines de esa década, específicamente entre 1978 y 1980, cuando comenzaron a implementarse una serie de políticas nacionales en los países centrales y periféricos que le dieron un contenido definido a esos cambios iniciales. (Basualdo, 2011)

El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial como reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Se trata de un ataque contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política.

Con la llegada de la gran crisis del modelo económico de posguerra, en 1973 -cuando todo el mundo capitalista avanzado cayó en una larga y profunda recesión, combinando, por primera vez, bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación- las ideas neoliberales pasaron a ganar terreno. Las raíces de la crisis, afirmaban Hayek y sus compañeros, estaban localizadas en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, de manera más general, del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez mas los gastos sociales. (Anderson, 2003)

Podemos decir que el punto de “no retorno” en la revolución neoliberal, se encuentra en las políticas que encararon en 1978 y 1979, M. Thatcher y R. Reagan en Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente. Thatcher llevó a cabo en su país una

cruzada contra el estancamiento económico centrado en deteriorar el poder ejercido por los sindicatos. Mientras que Reagan encaró la restructuración impulsando una profunda desregulación, rebajando impuestos al capital, recortando el gasto social, suprimiendo todas las normas que restringían la movilidad de capital a nivel nacional e internacional y erosionando el poder sindical. (Basualdo, 2011)

Esta formulación del monetarismo se realizó bajo la consigna de revertir la desaceleración del crecimiento en la economía mundial durante la década de 1970, sin embargo sus razones últimas se encontraban vinculadas a la distribución del excedente económico. Este ciclo de estancamiento económico estuvo acompañado por una acentuada concentración del ingreso a nivel mundial.

A partir de Thatcher y Reagan, se inició un proceso que revolucionó el enfoque básico de la política económica y el comportamiento macro y microeconómico de las economías nacionales e internacional. La dependencia que mantenía la política monetaria y fiscal respecto a la evolución de la economía real y el nivel de empleo, típico de las concepciones keynesianas, no sólo se alteró sino que se invirtió el orden de prelación: ahora serán la economía real y el nivel de empleo las que estarán en función de la política monetaria y fiscal. Establecida la libre movilidad del capital, los Estados nacionales pierden grados de libertad para fijar tanto la tasa de interés interna como la política fiscal, las cuales de allí en más estarán subordinadas a la necesidad de evitar la fuga masiva de capitales y la consecuente contracción del nivel de actividad de la economía interna. De allí que, en línea con esta nueva visión, la política fiscal disminuye la presión impositiva sobre las ganancias y el patrimonio, incrementándose la dirigida al salario, mientras que el gasto público se orienta a promocionar el capital, deteriorando acentuadamente los componentes tradicionales que caracterizaban al estado de bienestar. (Basualdo, 2011, pág. 18)

Respecto al caso argentino, la dictadura militar iniciada en 1976, reprocesó en “tiempo real” las nuevas condiciones de la economía internacional, poniendo en marcha políticas de corte monetarista que impusieron una vasta restructuración económica y social. La Reforma Financiera de 1977 fue decisiva para volver irreversible la redistribución del ingreso e impulsar una drástica modificación estructural que

diluyó las bases de la sustitución de importaciones. La misma, puso fin a características centrales del funcionamiento del sistema financiero hasta ese momento: la nacionalización de los depósitos por parte del Banco Central, la vigencia de una tasa de interés controlada por dicha autoridad monetaria y las escasas posibilidades de contraer obligaciones financieras con el exterior por parte del sector privado. De esta manera, el Estado le cedió a este último uno de los instrumentos relevantes durante la sustitución de importaciones mediante los cuales se concretaban las transferencias intersectoriales de recursos. (Basualdo, 2011)

El proceso de cambio culminó cuando dicha Reforma Financiera convergió en 1979, con la aplicación del “enfoque monetario de Balanza de pagos” que supone la apertura plena en el mercado de bienes y de capitales. Se consumó un cambio radical en el enfoque de la política económica: la subordinación que, hasta ese momento, tenía el sistema financiero respecto a la expansión de la economía real- especialmente de la producción industrial- se invirtió y la evolución de la economía real pasó a estar en función de los fenómenos y equilibrios monetarios.

Es decir, que se produjo un vuelco esencial en la concepción del proceso económico, los agentes económicos, y el papel del Estado, incluida la política económica. En este sentido se instala la **valorización financiera** como piedra fundamental sobre la que se asienta el sistema político y económico.

En este marco se puso en marcha un acelerado endeudamiento externo, que será uno de los sustentos de la *valorización financiera* y fue contraído inicialmente con el sistema bancario de los países centrales y luego, a partir del Plan Brady firmado en 1992, con los fondos de inversión y de pensión sobre la base de la emisión de títulos y obligaciones. (Basualdo, 2011)

Por otro lado, Argentina vivió un profundo proceso de destrucción y relocalización del capital productivo dentro de las fronteras nacionales.

Con el avance de la desindustrialización se registró una considerable relocalización geográfica de la producción manufacturera impulsada fundamentalmente por subsidios estatales (promoción industrial) que debilitó a los tradicionales centros industriales (Gran Buenos Aires y Rosario) que exhibían una

fuerte sindicalización, generando emplazamientos manufactureros en provincias sin mayor tradición industrial ni sindical.

De esta manera, a través de la política económica se conformó en las regiones promocionadas un nuevo estrato dentro de la clase trabajadora que estaba desvinculado de las organizaciones sindicales, mientras que en amplias zonas de los tradicionales centros industriales proliferaba la marginalidad social debido al cierre de las fuentes de trabajo. (Basualdo, 2011, pág. 25)

A este proceso, le sucede a partir de mediados de los años 1990, la “extranjerización” de la economía argentina, en tanto consiste básicamente, aunque no únicamente, en la transferencia de la propiedad de empresas de capital nacional al transnacional.

Las políticas de restructuración aplicadas en los países de América Latina estuvieron encuadradas en el Consenso de Washington y emanadas de los Organismos Financieros Internacionales, particularmente el FMI y el Banco Mundial.

Desde la perspectiva de J. Gambina (1999), los teóricos del Consenso de Washington asientan sus concepciones en un diagnóstico que adjudica los desequilibrios económicos de cada país a la política adoptada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la cual se había dirigido a realizar un proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones.

El argumento del C.W. asocia a este proceso con la ineficiencia en la asignación de los recursos y vincula a la intervención del Estado en la economía con el origen de todos los desequilibrios. De este modo el cambio de beneficiario de las políticas estatales, o de la propia función del Estado, resulta de una clara decisión política y no de las condiciones de funcionamiento de los mercados.

Las políticas inspiradas en el C.W. señalan que no sólo son necesarias medidas de estabilización en el corto plazo sino que además son imprescindibles cambios estructurales como única alternativa para superar los desequilibrios de las “economías en desarrollo”. (Gambina, 1999)

Desde esta mirada, se induce un desarrollo asentado en el capital privado en desmedro del público, promoviendo una nueva funcionalidad del Estado para

favorecer la rentabilidad del capital y con una concepción inspirada en la promoción de los intereses del capital transnacional

Realizando un análisis del caso argentino, E. Basualdo considera que el mismo surge como un caso paradigmático de la autonomía relativa de los países periféricos en tiempos de la hegemonía neoliberal, por varias razones. La primera, consiste en que las reformas monetarias se efectuaron en tiempo real con las implementadas en los países centrales pero sin consenso popular alguno, ya que fueron impuestas a sangre y fuego por la dictadura militar que comenzó con el golpe de estado de marzo de 1976. Por otra parte, las transformaciones realizadas de esa manera dieron lugar a un patrón de acumulación de capital específico sustentado en la *valorización financiera del capital*, lo cual fue posible por la espectacular evolución de la deuda externa y su contracara constituida por la fuga de capitales locales al exterior. Asimismo, y no menos importante, porque en su implementación-a través de sus intelectuales orgánicos- y resultados- subsidios estatales, endeudamiento externo, fuga de capitales y ganancias de capital- una fracción del capital nacional tuvo un papel protagónico tanto durante los 25 años de *la valorización financiera* (1976 y 2001), como en su disolución y reactivación posterior. (Basualdo, 2011, pág. 27)

Podemos decir que la reestructuración económica y social se trató también de una “revancha clasista” contra los sectores populares, que implicaba la interrupción de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, en tanto esa última constituía la base estructural que permitía la notable movilización y organización popular vigente en esa época.

Esta revancha histórica fue llevada a cabo por un nuevo “bloque de poder” constituido por la alianza entre la fracción de la oligarquía terrateniente que se había diversificado décadas antes hacia la industria (oligarquía diversificada), con el capital financiero internacional. Ambos fueron los beneficiarios de este proceso, pero la fracción interna fue la que condujo a la implementación de las transformaciones económicas y sociales a partir de su control sobre el Estado, es decir detentaba la hegemonía política. (Basualdo, 2011)

### **1.1.3 Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina**

El nuevo patrón de acumulación trajo aparejado un claro predominio del capital sobre el trabajo, que se expresó en una manifiesta regresividad de la distribución del ingreso y en un nivel de exclusión social que implicó un retroceso que no tenían antecedentes históricos en la Argentina. Estas tendencias, fueron el resultado de la convergencia de un salto cualitativo en el nivel de explotación de los trabajadores con una severa y sostenida expulsión de mano de obra que, al afectar a millones de asalariados, dio como resultado una inédita tasa de desocupación y subocupación.

A partir de aquí, adscribimos al interrogante planteado por E. Basualdo (2011) sobre cómo los sectores dominantes, con posterioridad a la dictadura militar, consolidaron el nuevo patrón de acumulación basado en la **valorización financiera**, garantizando al mismo tiempo el control político y social sobre los sectores populares, cuando el desarrollo de ese patrón de acumulación exigía acentuar, hasta un grado desconocido en las décadas anteriores, la concentración del ingreso y la exclusión social.

Esto nos lleva a reflexionar sobre cuál fue la nueva forma que adquirieron la sociedad civil y el sistema político argentino para posibilitar el arraigo de este modelo.

#### **1.1.3.1 Nuevas características de la sociedad civil y el sistema político**

En primer lugar podemos decir que en la dictadura militar se redefinió tanto la estructura económica como el sistema político y la sociedad civil de la Argentina. El aporte fundamental que realizó la misma a los sectores dominantes es el “aniquilamiento” de buena parte de los cuadros políticos que hacían posible la organización y movilización de los sectores populares, abortando la lucha social por medio del asesinato y el terror. Sin embargo a ella le sucedieron tres gobiernos constitucionales durante los cuales no sólo no se revirtieron sino que se profundizaron esas modificaciones estructurales.



El retorno de los gobiernos constitucionales le planteó a los sectores dominantes el desafío de garantizar, ahora bajo un régimen constitucional, un control político que posibilitara el desarrollo del nuevo patrón de acumulación de capital.

Agotada la represión e interrumpida la industrialización sustitutiva, la opción de los sectores dominantes fue avanzar en la redefinición del sistema político y de la sociedad civil mediante una estrategia negativa que continúa la tarea dictatorial, pero a través de otros medios, pretendiendo no construir consenso sino impedir la organización de los grupos subalternos, inhibiendo su capacidad de cuestionamiento. Esto se lograba a través de un proceso de integración de las conducciones políticas y sociales de los movimientos populares, pero sin otorgarles solución a ninguna de las necesidades y aspiraciones de los representados. De esta manera los sectores subalternos fueron inmovilizados no pudiendo generar una alternativa política y social que cuestionase las bases de sustentación del nuevo patrón de acumulación de capital. (Basualdo, 2011, pág. 43)

Por este motivo, a lo largo de las últimas décadas, fueron cooptados cuadros políticos, dirigentes sindicales, etc., que conservaron e incluso fortalecieron sus liderazgos debido al respaldo que encontraron en los sectores de poder. De allí en más, la tarea central de estos *intelectuales orgánicos* consistió en la desmovilización y la desestructuración de quienes supuestamente representaban, en eso consistía su nueva organicidad en la naciente hegemonía del bloque de poder que sustentaba la *valorización financiera*.

Este tipo de proceso ha sido analizado en términos de la teoría política, dentro de lo que Gramsci denomina, cuando analiza la conformación de la unificación italiana, el *transformismo*<sup>2</sup>, que caracteriza como una situación en la que los sectores dominantes excluyen todo compromiso con las clases subalternas, pero mantienen la dominación (hoy llamada “governabilidad”) sobre la base de la integración de las conducciones políticas de esas clases subalternas. (Basualdo, 2011, pág. 44)

---

<sup>2</sup> En la historia italiana se denomina *transformismo* al período que se inicia en 1876, en el cual los *moderados*, que constituían la fuerza política de derecha, le ceden la conducción a los diversos grupos liberales que constituían la izquierda política. A partir de allí, se inicia una etapa de acuerdos y compromisos entre la izquierda y la derecha y de una acentuada modificación en la posición de los congresales. Por lo tanto, este cambio en la conducción política no trajo aparejado una alteración real sino la permanencia en la situación anterior.

Desde la perspectiva gramsciana, durante el transformismo la clase dominante ejerce el consenso en la superestructura, sin modificar- o incluso agravando- la situación estructural de los sectores sociales subalternos, mediante la hegemonía que ejercen los intelectuales orgánicos de la clase dominante sobre los que expresan al resto de los sectores sociales, definiendo una situación que no necesariamente es transitoria sino que constituye una alternativa orgánica de largo plazo.<sup>3</sup> (Basualdo, 2011, pág. 45)

Centrándonos en el proceso argentino de las últimas décadas podemos identificar ciertas características, a partir del análisis de distintos niveles que conforman la matriz básica del *transformismo*:

- El sujeto que genera la ideología que hace posible la vigencia del sistema de dominación: la construcción de una nueva ideología proviene de los países centrales. Se trata de un proceso de dominación muy vacío de contenidos ideológicos propios, específicamente nacionales.

- Los sujetos sociales que ponen en marcha y le dan forma al transformismo: los sectores dominantes nunca lograron consolidar un partido político propio que se nutriera de sus propios intelectuales orgánicos y estuviera en condiciones de ejercer la conducción ideológica del sistema político en su conjunto.

Ante la ausencia de un partido político de derecha, una fracción de los sectores dominantes, constituida por grupos económicos locales y algunos conglomerados extranjeros, toma a su cargo la tarea de modelar el transformismo argentino.

- Los ejes básicos sobre los cuales se estructura: el sujeto que impulsa la constitución de un nuevo sistema político es una fracción de los sectores dominantes, por lo que la ideología necesariamente converge con otros factores de índole material, porque en éstos últimos radican las ventajas relativas de las fracciones sociales que detentan el poder en una sociedad capitalista.

---

<sup>3</sup> Al respecto Antonio Gramsci (1974) afirma: "La dirección política se ha convertido en un aspecto de la función de dominación, porque la absorción de las elites de los grupos enemigos lleva a la decapitación de éstos y a su aniquilación por un período a menudo muy largo"

En este marco es posible analizar los factores que facilitan el nuevo sistema de dominación en la Argentina. Al respecto se puede percibir que la creciente concentración del ingreso acompaña el desarrollo y la consolidación de la *valorización financiera*.

La distribución del ingreso crecientemente regresiva se pone en marcha desde el golpe militar de 1976. Dicha concentración del ingreso responde, hasta los años noventa, principalmente al deterioro del salario real y durante la década de 1990 al inédito grado de desocupación que resulta de las denominadas “reformas estructurales” y la consolidación de la desindustrialización. El tránsito entre una y otra forma de concentración del ingreso fue posible debido al efecto disciplinador que tuvieron las hiperinflaciones de 1989 y 1990 sobre los sectores populares.

El disciplinamiento social que provocaron las hiperinflaciones se perpetuó mediante un factor estructural, la desocupación, que posibilitó la consolidación del nuevo bloque de poder y el pleno desarrollo de la *valorización financiera*. (Basualdo, 2011, pág. 50)

El avance de la concentración del ingreso durante los gobiernos constitucionales estuvo estrechamente vinculado con el mantenimiento de la influencia que habían adquirido, durante la dictadura militar, los sectores dominantes en general y el capital concentrado interno en particular para definir el diseño de las políticas estatales. Sin embargo, el hecho decisivo para la conformación del *transformismo argentino* consistió en que esa subordinación es acompañada y alimentada por el surgimiento de negocios comunes entre los sectores dominantes y el sistema político a costa de los intereses públicos. Se trata de la irrupción de los denominados “retornos”, de la corrupción como factor orgánico en el sistema de poder, mediante el cual se articulan el capital oligopólico y el sistema político en detrimento del conjunto social y particularmente de los sectores populares. Se trata de un fenómeno estructural e intrínseco al nuevo patrón de acumulación de capital dominante.

En este punto, coincidimos con M. Svampa (2005) cuando afirma que la lógica de acumulación de este proceso centrado en la *valorización financiera* apuntó a liquidar las posibilidades de una coalición nacional-popular y fue sentando las bases de un

sistema de dominación centrado en los grandes grupos económicos nacionales y los capitales transnacionales.

De este modo, tanto la notable incidencia que alcanzan los sectores dominantes en la definición de las políticas estatales como los “negocios” que van realizando con el sistema político, son factores materiales que, al converger con la integración ideológica de las conducciones de los sectores populares, les permite a los sectores dominantes consolidar la *valorización financiera* mediante el *transformismo argentino*. (Basualdo, 2011, pág. 51)

En este marco se verifica una notable restricción en la autonomía relativa de la instancia política respecto a los sectores dominantes, generando una falta crónica de alternativas que integren las necesidades y las aspiraciones de los sectores populares, desencadenando a largo plazo una creciente ilegitimidad del sistema político en su conjunto.

### **1.1.3.2 Etapas de la articulación entre el sistema político y la valorización financiera**

#### *La dictadura militar*

Se instauró un nuevo patrón de acumulación mediante el aniquilamiento de los cuadros políticos (*intelectuales orgánicos*) del campo popular.

La restructuración económica estuvo en consonancia con las nuevas condiciones económico-sociales que se generaron en la economía mundial. Sin embargo, como afirma Rodolfo Puiggrós: “*las causas externas intervienen en los cambios sociales por intermedio de las causas internas*”.<sup>4</sup>

El aspecto determinante para la ofensiva de los sectores dominantes fue la voluntad de destruir la identidad nacional de los sectores populares que se expresaban en ese momento en el peronismo, arrasando con la alianza social policlasista que se había conformado durante la sustitución de importaciones y dando por finalizada la etapa que se denominó el *empate hegemónico*. A partir de allí, se puso en marcha una *revancha clasista* que comprendió tanto el aniquilamiento del amplio espectro de

---

<sup>4</sup> Esta idea se desarrolla en (Puiggrós, R., 1974), citado por (Basualdo, 2011).

militantes y organizaciones que conformaban las conducciones de los sectores populares, como la interrupción de la industrialización sustitutiva que sustentaba la lucha social y estaba vigente desde las primeras décadas del siglo XX en nuestro país, imponiendo un comportamiento nuevo basado en la *valorización financiera*. (Basualdo, 2011)

El endeudamiento externo fue un factor fundamental para la instalación de la *valorización financiera*. Los grupos económicos locales y las empresas transnacionales no se endeudaron para realizar inversiones productivas sino para obtener renta mediante colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés interna superaba largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo.

En este proceso, el papel del Estado fue fundamental:

- A través del endeudamiento interno mantuvo una elevadísima tasa de interés en el sistema financiero local respecto a la vigente en el mercado internacional.
- Mediante la deuda externa proveyó las divisas que hicieron posible la fuga de capitales.
- Asumió como propia la deuda externa del sector privado a través los regímenes de seguro de cambio.

Los principales perjudicados por el nuevo funcionamiento de la economía argentina fueron los trabajadores. Pero los beneficiarios no fueron todos los empresarios sino un número muy reducido de ellos que tenían un creciente poder en la sociedad argentina.

La ofensiva de los sectores dominantes también involucró una serie de iniciativas para nuclear y formar cuadros propios que le garantizaran el diseño e implementación de las enormes transformaciones que implicaba el desarrollo de la *valorización financiera* como nuevo eje de acumulación del capital interno. Así, por ejemplo, en 1977, se instaló en Córdoba la Fundación Mediterránea, bajo la dirección de Domingo Cavallo, que respondía en sus inicios, a la iniciativa de una empresa agroindustrial cordobesa, Arcor. El otro pilar dominante era la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas -FIEL- creada en 1964 y sustentada en los intereses

portuarios. Junto a ellas se encontraba el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina -CEMA- creado en 1979. (Basualdo, 2011)

El brazo armado de los sectores dominantes efectuó un profundo replanteo de la Doctrina de Seguridad Nacional que se generó durante la segunda etapa de sustitución de importaciones (1958-1975). Una de las concepciones más relevantes de esa doctrina consistía en asumir que el crecimiento económico y la inclusión social eran objetivos irremplazables para superar las contradicciones sociales, y que las Fuerzas Armadas debían compatibilizarlas usurpando incluso el poder político, si los acontecimientos (la movilización y la organización popular) lo hacían necesario. (Basualdo, 2011, págs. 56, 57)

A partir de la instauración de la dictadura militar de 1976, las Fuerzas Armadas modificaron los elementos centrales de esa doctrina. Así, abandonaron la concepción de que el crecimiento económico y la inclusión social constituían pilares básicos para superar los conflictos sociales, y la reemplazaron por otra encaminada a disciplinar y controlar a los sectores populares mediante la desindustrialización, la concentración del ingreso y la represión.

Las Fuerzas Armadas pasaron a ser fuerzas represoras con un alto grado de corrupción interna en base al manejo de recursos estatales y de la apropiación de lo que denominaron “botín de guerra” que incluía no sólo bienes materiales sino también personas. (Basualdo, 2011)

### *El primer gobierno constitucional*

A partir de 1982, se inició en América Latina lo que se conoce como la década de la “crisis de la deuda externa”. Comenzó con la moratoria mexicana y se caracterizó por una sistemática escasez de financiamiento externo para los países de la región. La Argentina sufrió esa restricción, y a lo largo de esos años tuvo un comportamiento que osciló entre el estancamiento y la crisis económica, con una severa retracción en la formación de capital. (Basualdo, 2011, págs. 58, 59)

Durante esos años se consolidó estructuralmente la *valorización financiera* y, en consecuencia, el proceso económico fue conducido por los grupos económicos locales, los conglomerados extranjeros y la banca acreedora.

El proceso de acumulación que lideraron ya no estaba condicionado por el consumo de los sectores populares ni las fronteras nacionales, impulsando la disolución de la fracción del capital industrial que establecía alianzas de diversa índole con los asalariados en la búsqueda de lograr el desarrollo productivo.

Desde el principio de la gestión, el presidente electo Raúl Alfonsín, tuvo que enfrentar tres cuestiones fundamentales: la inflación, los pagos en concepto de servicios de la deuda y el poder de gravitación de los actores socio-políticos clásicos argentinos: sindicatos y empresarios. De esta manera, se intentó dar una solución impulsando políticas de economía cerrada (sin competencia externa) y beneficiando al sector más concentrado de la burguesía industrial. Así, se osciló entre fuertes dicotomías: a) se intentó controlar la inflación estructural y, al mismo tiempo, mantener cerrada la economía (gravando importaciones, tipo de cambio desdoblado, subsidios y protecciones industriales); b) se buscó aumentar los excedentes de divisas para hacer frente a los pagos de servicios de deuda a través de retenciones a las exportaciones primarias en un contexto de bajo superávit comercial y déficit fiscal, c) intentó mantener el gobierno al margen de las luchas sectoriales. (Rivas & Picchetti, 2006)

La consolidación económica de las fracciones del capital que fueron la base social de la dictadura militar avanzó durante esta etapa mediante la confluencia de dos procesos. Por un lado, la imposibilidad que enfrentó la política gubernamental para constituir una alianza social que le hubiera permitido modificar el patrón de acumulación en marcha, debido a que sus iniciativas no obtenían los resultados esperados ya que su percepción de la situación estructural estaba distorsionada. Por el otro, la propia estrategia adoptada por la fracción local de los sectores dominantes que enfrentaba la política gubernamental asociada con otras fracciones empresarias y subordinaba la acción del gobierno mediante tratativas directas con funcionarios e integrantes del partido gobernante. (Basualdo, 2011)

La vinculación entre el partido de gobierno y esta fracción empresaria dio lugar a cambios que constituyeron el **comienzo del transformismo argentino**. A partir de allí se articularon directamente sectores del partido de gobierno con integrantes de los sectores dominantes, poniéndose en marcha no sólo un proceso de cooptación ideológica sino también de negocios políticos y económicos.

Desde mediados de 1987 el diagnóstico oficial acerca de las dificultades que enfrentaba la economía argentina cambia drásticamente. Según las palabras del ministro de economía cuando anunció el denominado “Programa de Julio”, en la economía argentina “ni las tendencias inflacionarias ni los obstáculos al crecimiento son resultados de episodios o de fenómenos aislados y coyunturales, como tampoco son responsabilidad de un sector en particular. [...] Lo que los argentinos experimentamos [...] es la crisis de un modelo populista y facilista, de un modelo cerrado, en fin de un modelo centralizado y estatista”. La salida entonces, desde la perspectiva de ese gobierno, consistía ahora en reestructurar al Estado, especialmente mediante la privatización de las empresas públicas, y encarar la apertura importadora de la economía argentina. (Basualdo, 2011, pág. 69)

#### La crisis hiperinflacionaria de 1989

Las presiones de los acreedores externos a través de sus representantes políticos, los organismos internacionales de crédito, no cesaron durante 1988.

Con el gobierno de George Bush en los EE.UU. y Nicholas Brady como Secretario del Tesoro de ese país el FMI y el Banco Mundial exigieron la normalización de los pagos y reformas estructurales.

Los bancos extranjeros iniciaron, luego de las reiteradas advertencias del FMI al gobierno argentino para que retomara los pagos a los bancos acreedores, la corrida bancaria de febrero de 1989, desatando la crisis hiperinflacionaria que terminará con el último intento de política económica, el Plan Primavera, y con el propio gobierno constitucional.

La excepcionalidad de la crisis se originó en la propia composición del bloque de poder que sustentó a la *valorización financiera*. En el mismo se encontraban el capital concentrado interno junto con los acreedores externos. Es decir, deudores con sus



acreedores de la deuda externa, lo cual determinaba que sus disputas fueran resolubles mediante un avasallamiento de los derechos adquiridos por los trabajadores. (Basualdo, 2011)

En este marco el gobierno entendía que la clave para parar la hiperinflación consistía en frenar al dólar. Consideraba necesario implementar un proceso de reformas estructurales bajo las recetas liberales porque de su diagnóstico se deducía que la solución consistía en llevar a cabo las medidas propuestas por el Consenso de Washington. Esto es, la privatización de las empresas públicas, la apertura económica y la eliminación de las regulaciones sobre el mercado, la reducción del tamaño del Estado y la refinanciación de la deuda.

Haciendo un breve paréntesis en el análisis del proceso de reformas estructurales y de correlaciones de fuerza, coincidimos con Rivas y Picchetti (2006) en la idea de que la magnitud del fenómeno inflacionario dejó profundas huellas en los procesos subjetivos y en la manera de percibir la realidad. El conjunto de imágenes de saqueos, de almacenes vacíos, las colas para comprar productos de primera necesidad, el remarque diario de precios y la vivencia de la incertidumbre como condición de vida quedaron marcadas a fuego en el inconsciente colectivo.

Esto sentaría las bases para construir en el conjunto de la población el consenso suficiente para imponer el nuevo giro en el perfil económico del país, es decir que funcionó como forma de disciplinamiento, para abrir el paso a las reformas estructurales, que en definitiva terminarían por recaer sobre los sectores populares.

Era imperioso para todas las clases sociales desarrollarse en un ambiente de mayor estabilidad y certidumbre, pero este fue logrado cargando un enorme costo social sobre las espaldas de las clases más vulnerables, y se convirtió, en los años noventa, en uno de los íconos más sobresalientes de la historia argentina.

Si bien la crisis hiperinflacionaria de 1989 expresó la pugna entablada dentro del bloque de poder del nuevo patrón de acumulación, resultaba evidente que un nuevo punto de equilibrio entre el capital concentrado interno y los acreedores externos exigía, no sólo redefinir el carácter del Estado sino modificar drásticamente la distribución del ingreso y en consecuencia la propia relación entre el capital y el trabajo. Sin embargo, no se trataba de una crisis que resultaba, como antaño, de la

pugna distributiva sino de un replanteo de las relaciones estructurales básicas entre el capital y el trabajo, pero mediadas por la disputa dentro del establishment económico que conducía el desarrollo del nuevo patrón de acumulación. (Basualdo, 2011, pág. 73)

Para los sectores dominantes era una necesidad imperiosa consolidar la nueva naturaleza del sistema político basado en el *transformismo*, para de esa manera convalidar las reformas estructurales y, por lo tanto, la profundización del proceso en marcha.

Guillermo O'Donnell, en un trabajo clásico sobre el "Estado burocrático autoritario", dice: *"Cuando hablamos del lado social y/o político de una crisis podemos estar refiriéndonos a muy diferentes niveles de intensidad. Esto es lo que debemos distinguir: 1) Un primer nivel de crisis es la inestabilidad política [...]. Esta es una crisis de gobierno [...]. 2) Un segundo nivel es la crisis de régimen. Esto es no sólo grupos expulsándose sino también planteando la pretensión de instaurar divergentes criterios de representación y canales de acceso a esos roles. 3) Un tercer tipo de crisis política, es aquel en que grupos, partidos, movimientos y/o personal gubernamental realizan interpelaciones a clases o sectores sociales apuntados a establecer identidades colectivas conflictivas con las de los participantes ya establecidos en la escena política [...] 4) Otra es una crisis de acumulación. Ella resulta de acciones de clases subordinadas que, se enlacen o no con las crisis ya discutidas, son percibidas por las clases dominantes como obstaculizando sistemáticamente un funcionamiento de la economía, y una tasa y regularidad de acumulación de capital, definidas por éstas como satisfactorias [...]. 5) Debemos ahora considerar la principal y más profunda crisis que denominaré crisis de dominación celular (o social). Es una crisis del fundamento de la sociedad [...], de las relaciones sociales que constituyen a las clases y sus formas de articulación"*. (O'Donnell, G., 1982), citado por (Basualdo, 2011, págs. 74, 75)

En este marco de análisis, la crisis de 1989 implicó una *crisis de gobierno* muy profunda, en tanto provocó la salida anticipada de la primera gestión constitucional posterior a la dictadura militar. También se trató de una *crisis de régimen*, ya que una de las fracciones dominantes pretendía remplazar los criterios de representación establecidos. Finalmente se trata de una *crisis de acumulación* porque una de las fracciones dominantes intenta remover los obstáculos que la relegaba a un papel

secundario y de esa manera profundizar el desarrollo del patrón de acumulación vigente.

Fundamentalmente, esta crisis dejó una sociedad inerme y permeable al discurso neoliberal, que abrazó con fervor el presidente elegido en 1989, Carlos Menem.

### *La primera gestión menemista*

Al comienzo de la gestión del Presidente Menem, se adoptó un discurso de fuerte crítica al funcionamiento del modelo económico precedente que giraba en torno a la idea de que la economía estaba trabada por una relación inadecuada entre el Estado y el mercado. El primero había intervenido con escasa eficacia en actividades de bienes y servicios propias del sector privado, y este se había acomodado a la situación desarrollando una serie de comportamientos poco competitivos que no concordaban con los requerimientos de una economía capitalista dinámica.

El resultado de esta compleja relación era, según este diagnóstico desarrollado por el gobierno, el bajo crecimiento económico, la escasa modernización de la economía, la inflación, la corrupción, los malos servicios públicos y la falta de una perspectiva de progreso para la población. Es decir, Menem hizo posible la materialización en un proyecto político y en una política de Estado, del discurso que afirmaba la ineficiencia del mismo y que encontraba en sus intervenciones (principalmente sociales y de protección de los trabajadores) la causa del estancamiento económico y de la “crisis hiperinflacionaria”, al entender que tales protecciones desincentivaban las inversiones de capital y socavaban la voluntad de trabajo de los asalariados. Además, la ampliación de las funciones económicas del Estado, con el desarrollo de empresas estatales de servicios y productoras de energía, habría conducido a desvirtuar el funcionamiento de los mercados y dado lugar al crecimiento desmesurado de los aparatos burocráticos de regulación. A su vez, la seguridad social, los consumos colectivos y las políticas sociales universales (entre ellas, las de educación y salud) habrían sido los responsables del incremento de los gastos fiscales a un nivel imposible de solventar sin exceder la presión tributaria sobre el sector productivo o generar inflación. (Grassi & Ayalón, 2004)

Siendo este el diagnóstico socio-político y económico, se impuso como objetivo prioritario de la política reducir los gastos fiscales. Los ajustes, traducidos en reasignaciones y recortes presupuestarios, fueron el eje de la política de Estado que concretó la más fabulosa redistribución regresiva de la riqueza.

El nuevo gobierno dio sus primeros pasos subordinándose a los grupos económicos locales, demostrando la profundidad alcanzada por la relación entre esta fracción del capital y el conjunto del sistema político, y no sólo con el partido de gobierno.

Como resultado de esta connivencia, la primera gestión económica fue ejercida por uno de los integrantes del capital concentrado interno, Bunge y Born, que actuaba como representante de esta fracción en su disputa con los acreedores externos. El enfrentamiento entre ambas fracciones de los sectores dominantes se institucionaliza cuando el paquete de medidas lanzado, desde el Ministerio de Economía, por los funcionarios de los grupos económicos locales se restringió a intentar estabilizar las cuentas públicas y la situación del sector externo, sin prever la implementación de reformas estructurales, como la privatización de las empresas estatales en el corto plazo, que constituía una reivindicación fundamental para la fracción acreedora. (Basualdo, 2011, pág. 76)

Sin embargo, poco tiempo después, debido a las presiones de los acreedores, se puso en marcha una serie de reformas destinadas a modificar drásticamente la estructura del sector público y la orientación de las transferencias de los recursos estatales. La primera de ellas, La Ley de Emergencia Económica, estaba destinada a eliminar la variada gama de subsidios, reintegros positivos y distintas transferencias implementadas por el sector público, mientras que la otra, la Ley de Reforma del Estado, dispuso la intervención de las empresas estatales, fijando el cronograma y los criterios para la transferencia de los activos públicos al sector privado, entre los que se encontraba la conversión de la deuda externa. Ambas medidas fueron acompañadas por la liberalización de los flujos de capital y una reforma tributaria que generalizaba la aplicación del impuesto al valor agregado, gravaba los patrimonios y reducía las alícuotas del impuesto a las ganancias. (Basualdo, 2011, pág. 76)

El desenlace de esta primera etapa se produjo en diciembre de 1989, cuando el incremento del tipo de cambio y de las tarifas públicas provocó la irrupción de la segunda hiperinflación que dio por tierra con el plan de estabilización y la propia conducción económica. Comenzó, a partir de allí, una compleja transición que culminó, en marzo de 1991, con un nuevo recambio ministerial y el lanzamiento por parte de Domingo Cavallo del Plan de Convertibilidad.

Como parte de ese mismo dispositivo, desde 1990 en adelante se iniciaron las negociaciones orientadas a reparar los efectos de la cesación de pagos externos establecida en 1988, proceso que culminó en 1992 con la firma del Plan Brady. Mediante ese plan se saldó el capital y los intereses adeudados por el sector público, y se estableció un cronograma de pagos que les garantizaba a los acreedores externos que no se repetirían en el futuro los incumplimientos de la década de los ochenta. A partir de allí, se accedió nuevamente, en el marco de una acentuada liquidez internacional, a un abundante crédito externo que se fue incrementando impulsado tanto por el endeudamiento con el exterior del sector público como por el propio sector privado. (Basualdo, 2011, págs. 76, 77)

Finalmente, junto a la restructuración económica y la Convertibilidad se implementó la reforma (ampliación de la cantidad de miembros) de la Corte Suprema, que fue una pieza clave para garantizar la vigencia del *transformismo argentino*, en tanto concentró la suma del poder público en manos del ejecutivo que, por un lado, se aseguraba la mayoría de los votos dentro de la misma y, por otro, legislaba en base a los decretos de necesidad y urgencia.

A lo largo de esta inédita crisis que se inauguró en 1989, el nivel de conflicto entre el capital concentrado interno y los acreedores externos fue notablemente acentuado. Sin embargo, ambas fracciones estaban de acuerdo en que para superar el notable colapso económico, era imprescindible consolidar la nueva situación que se había generado en términos de la concentración del ingreso. De esta manera, los sectores populares, que no habían tenido participación en la gestación del conflicto y que sufrían la notable transferencia de riqueza que desencadenó la crisis hiperinflacionaria, no sólo quedaban inhibidos de influir en la forma en que debía

resolverse la crisis sino que además debían resignar sus condiciones de vida futuras. (Basualdo, 2011, pág. 77)

La ofensiva de los sectores dominantes fue posible porque **se consolidó un sistema político basado en el *transformismo argentino* como forma de garantizar la hegemonía**. A partir de esta etapa, la autonomía relativa del sistema político disminuye significativamente, quedando fuertemente subordinado a los intereses de los sectores dominantes. Se trata de la incorporación del sistema bipartidista en su conjunto, proceso en el cual los partidos perdieron su identidad específica, cortando los lazos que los vinculaban con los intereses de su base social y su pasado histórico. (Basualdo, 2011)

Este momento fue excepcional para los sectores dominantes, porque en esos años no sólo superaron las barreras estructurales que obstaculizaban el desarrollo de la *valorización financiera* que le habían impuesto al conjunto social durante la última dictadura militar sino que, al mismo tiempo, revirtieron la inorganicidad que exhibía el sistema político, estableciendo una sincronía entre el plano estructural y el superestructural que parecía definirle un horizonte ilimitado al nuevo patrón de acumulación, sustentado en la *valorización financiera*, y a la dominación, basada en el *transformismo argentino*.

La consecuencia del vaciamiento ideológico y social que se desplegó en los dos partidos que definían el funcionamiento del sistema político fue la desaparición de la discusión político-ideológica. Simultáneamente se registró la disolución de la figura emblemática que lo caracterizaba, la militancia, que no sólo ya no se encontraba convocada sino que era repelida por ser un agente extraño a la nueva situación imperante.

Como contrapartida, el principal aporte del *transformismo* consistió en dotar a los partidos políticos, en consonancia con la ideología y la clase dominante, de un formato que se ubicaba en las antípodas de su conformación anterior. Es así que su consolidación modeló un sistema político que giraba exclusivamente dentro de la órbita de los sectores dominantes, abandonando su identidad histórica y adquiriendo un formato empresarial de corte vertical. (Basualdo, 2011)

Las relaciones contractuales, que fueron la nueva amalgama que reemplazó a los lazos ideológicos y políticos que congregaban anteriormente a los militantes, fueron múltiples y no necesariamente excluyentes entre sí. En este marco, los salarios vinculados al empleo estatal constituyen un primer nivel sobre el cual se estructura la verticalidad partidaria y un campo de disputa con los trabajadores estatales que conciben al Estado como una instancia articuladora de la sociedad.

Como parte de esta reformulación del sistema político, y a medida que se profundizó el sistema de dominación, se hizo cada vez más nítida la existencia de un partido político principal (el peronismo) y de otro auxiliar (el radicalismo). Por lo que entendemos que su diferenciación no se estableció a partir de que presentaron disparidades en su conformación o naturaleza, ya que ambos fueron remodelados por el transformismo, sino que se fundó en el papel y la incidencia orgánica que tuvieron cada uno de ellos. (Basualdo, 2011)

Retomando el análisis de la evolución de la *valorización financiera*, la etapa que abarca desde 1992 hasta fines de 1994 fue la más “brillante” del nuevo patrón de acumulación. Sobre la base de la sincronía del sistema político y la valorización financiera, se registró un período de crecimiento económico en el cual convergieron dos procesos complementarios:

a) Los sectores dominantes superaron las contradicciones. El establishment económico adquirió una homogeneidad inédita, ya que los grupos económicos, las empresas extranjeras y la banca transnacional formaron parte de una comunidad de negocios sustentada en la propiedad compartida de los consorcios que adquirieron las empresas estatales que habían sido privatizadas en los años anteriores.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “A partir de 1991 hasta 1995 (Crisis del Tequila) los GCI (grupos de capitales internacionales) y los GCCL (grupos de capitales concentrados locales) comenzaron a asociarse para la adquisición de empresas públicas y el desarrollo de otras empresas. Estas alianzas permitieron que los GCCL diversificaran sus inversiones, repatriando parte de los bienes financieros que en las etapas anteriores habían colocado en plazas del exterior para la adquisición de bienes fijos: inmuebles, instalaciones, empresas menores, etc. El tipo de cambio permitió además que sus patrimonios y ganancias se revalúen en dólares alcanzando magnitudes impensables en otros momentos. Pero este no fue el único fenómeno, así como se endeudaba en el exterior el Estado (al refinanciar las deudas viejas y los nuevos déficits), los GCCL tomaron fuertes créditos en el exterior. Sin embargo, esto no afectó en este período su *performance* en cuanto a ventas y rendimientos, ya que también eran responsables de la mayor parte de las exportaciones argentinas.” Rivas, Ezequiel H.; Picchetti, Valentina (.....). *Los noventas y las consecuencias de la intocable Convertibilidad en la Argentina*.

b) A partir de la superación de la inflación, del nuevo ciclo de endeudamiento externo y de la expansión del crédito interno, se generó un ciclo expansivo del consumo interno que incorporó a vastos sectores sociales, dando lugar a la etapa de mayor consenso social del nuevo modelo de acumulación de capital. (Basualdo, 2011)

Durante el período en que la *valorización financiera* aparecía como imparable, la constitución del *transformismo argentino* transitó un momento crucial para su desarrollo, porque allí se concretó lo que podría denominarse la etapa de la “acumulación originaria”.

En este contexto, la connivencia del sistema político y los sectores dominantes le imprimió al proceso privatizador argentino un conjunto de rasgos propios que lo diferenciaron de otras experiencias latinoamericanas:

- 1- Se trató de un proceso que, pese a su complejidad, se realizó en un período de tiempo extremadamente breve.
- 2- El Estado cedió hasta sus espacios de apropiación de renta, como fue el caso del petróleo con la privatización de YPF.
- 3- El caso argentino se distinguió por tener una proporción muy alta de capitalización de bonos de la deuda externa que superó la de los otros países latinoamericanos, y una participación muy escasa de oferentes en las principales licitaciones originadas en un conjunto de restricciones que marginaron a la mayoría de las empresas nacionales y le allanaron el camino a los grandes grupos económicos y empresas extranjeras para apropiarse de esos activos. (Basualdo, 2011)

Sobre estas bases, el transformismo argentino se institucionalizó a fines de este período, cuando los dos partidos centrales del sistema político firmaron el denominado “Pacto de Olivos”. Este acuerdo, consolidó la nueva dinámica del sistema político aprobando todo lo actuado, reformó la composición de la Corte Suprema de Justicia, al mismo tiempo que ubicó, dentro del nuevo sistema de dominación, al



peronismo como el partido de mayor jerarquía orgánica y al radicalismo como su rueda auxiliar. (Basualdo, 2011)

Este nuevo esquema en las relaciones de poder abrió las puertas a un nuevo orden socio-económico que implicó un doble proceso de modernización y exclusión que afectó al sistema económico nacional.

Uno de los ejes de la reestructuración fue la política de apertura económica que significó el desmantelamiento de la red de regulaciones que garantizaban un lugar a las economías regionales en la economía nacional. Esta política significaba una manera diferente de concebir el espacio geográfico nacional, que desplazaba la idea de un modelo global de territorio subsidiado desde el Estado nacional, a la de “territorio eficiente”. En consecuencia, la viabilidad o inviabilidad de las economías regionales pasó a medirse en función de la tasa de rentabilidad.

Dicha política mantuvo las asimetrías regionales preexistentes, al tiempo que conllevó la crisis y desaparición de actores sociales vinculados al anterior modelo (economías regionales ligadas a empresas estatales, pymes, minifundios) y en muchos casos condujo a la reprimarización de la economía, a través de la expansión de enclaves de exportación. (Svampa, 2005)

### *El último mandato de Menem*

Hacia fines del primer mandato del menemismo se interrumpió la onda de crecimiento económico que se había iniciado en 1992.

Desde 1976 en adelante, la desocupación y la subocupación no sólo devinieron como los factores predominantes en la concentración del ingreso, sino que operaron como el clásico *ejército industrial de reserva*, haciendo posible la reversión de conquistas laborales, precarizando las condiciones de trabajo, deprimiendo el nivel salarial y expandiendo la marginalidad social. De esta manera, el desarrollo de la *valorización financiera* y del sistema de dominación que lo hizo posible, el *transformismo argentino*, instalaron el fenómeno estructural que devino en el principal instrumento de disciplinamiento y desmovilización de la clase trabajadora. (Basualdo, 2011)

Durante el último mandato de Menem maduraron dos contradicciones que provenían del origen mismo del transformismo autóctono y que persistieron hasta su disolución en 2001. La primera de ellas consistió en la búsqueda de una creciente autonomía relativa por parte del sistema político respecto a los verdaderos dueños del poder: el establishment económico. Cumplida la etapa de “acumulación originaria”, el sistema político encaró el proceso de “acumulación ampliada”, y avanzó sobre espacios de acumulación que, se daba por descontado, eran privativos de los sectores dominantes. (Basualdo, 2011, pág. 93)

Los sectores dominantes se convencieron de que debían disciplinar y subordinar a un sistema político que, sobre la base de los que eran ya recursos propios, estaba en una permanente búsqueda de autonomía afectando los intereses específicos del establishment económico al incursionar y disputar los espacios de acumulación de capital que ellos consideraban propios.

A modo de síntesis del proceso desarrollado a lo largo de la década de los '90, podemos decir que América Latina ingresó en un nuevo orden socio-económico que implicó la conjunción de dos procesos diferentes: la profundización de la transnacionalización de la economía y la reforma drástica del aparato estatal que produjo el desmantelamiento del marco regulatorio del régimen anterior. Esto desembocó en la institucionalización de una nueva dependencia, cuyo rasgo común sería la exacerbación del poder conferido al capital financiero y la separación y autonomía de la economía.

En este esquema se produjeron grandes transformaciones de la política que fueron configurando un modelo de dominación apoyado sobre tres ejes centrales:

- 1) Sumisión de la política a la economía:

La rigidez del modelo estaba vinculada a las proporciones que tomó la nueva dependencia, a través de la reducción del espacio de la política y la centralidad de los mandatos económicos, pero también al efecto traumático e inhibidor de la hiperinflación en los comportamientos sociales. La “convertibilidad” funcionaba no sólo como el máximo principio de regulación de la sociedad post-inflacionaria, sino como único principio de legitimidad en medio de la recesión económica y la inestabilidad de las posiciones sociales.

## 2) Consolidación de una democracia presidencialista:

Se aceleró la desarticulación de lo político respecto de lo social y la política se tornó cada vez más autorreferencial, se encapsuló, como lo ilustran la autonomía de los líderes y los partidos con relación al electorado y la tendencia a la llamada “clase política” a realizar acuerdos secretos, sustrayendo las decisiones políticas incluso al debate parlamentario.<sup>6</sup>

La consolidación de un estilo político decisionista vino a expresar la convergencia entre una tradición hiperpresidencialista, un vínculo populista (subordinación de los actores sociales y políticos al líder) y un liderazgo personalista. De este modo se produjo la construcción de una “nueva soberanía presidencial”, frente al vaciamiento de la soberanía nacional.

## 3) Desarrollo de nuevas estructuras de gestión:

El nuevo modelo de gestión estatal implicó exigencia de profesionalización, descentralización administrativa y focalización de la política social.

Estas estructuras se nutrieron de un modelo de gerenciamiento, “la cultura del management”, que se propuso alcanzar una mayor eficacia mediante la reducción de los costes y la adecuación a la demanda del beneficiario, planteando una distancia crítica tanto respecto del tradicional estilo político, sospechoso de discrecionalismo y clientelismo, como del tipo burocrático clásico, considerado jerárquico, centralizado y poco flexible. (Svampa, 2005)

Luego de este recorrido a través del desarrollo y consolidación del modelo neoliberal en la Argentina, es decir, de la articulación entre el sistema político y la valorización financiera, es posible dar lugar al análisis de lo que fue la última etapa, el agotamiento del modelo neoliberal.

---

<sup>6</sup> Para O'Donnell (2004) citado por (Svampa, 2005) esto daría lugar a la consolidación de “democracias delegativas”, en las que la situación de crisis y emergencia socioeconómica heredada, así como la debilidad de los actores sociales, conducen al presidente a arrogarse la potestad absoluta. Este tipo de democracias se caracterizan por la falta de accountability horizontal y vertical.

### *La Alianza*

A lo largo de la crisis de fines de los `90 comenzaron a perfilarse dentro del establishment dos proyectos alternativos a la Convertibilidad, el primero de los cuales era impulsado por la fracción dominante que estaba asentada en colocaciones financieras en el exterior, es decir los grupos económicos locales y algunos conglomerados extranjeros, mientras que el otro surgió de la fracción posicionada en activos fijos o con obligaciones e ingreso dolarizadas, entre los que se contaban tanto el sector financiero como los diferentes inversores extranjeros que habían adquirido empresas y paquetes accionarios durante los años previos. (Basualdo, 2011, pág. 96)

El proyecto vinculado a los grupos locales y algunos conglomerados extranjeros tenía como objetivo fundamental la devaluación y el otorgamiento de subsidios estatales para su producción local que eran, principalmente, bienes exportables. La misma produciría efectos contrarios a la propuesta anterior.

El otro proyecto, vinculado a los capitales extranjeros, tenía como objetivo fundamental la dolarización de la economía, que era concebida como la “fase superior” de la Convertibilidad. La misma les garantizaba al sector financiero que sus deudas no se acrecentarían y a los capitales extranjeros radicados en el país el mantenimiento del valor en dólares de sus activos.

Ante este panorama, los organismos internacionales y el gobierno norteamericano proponían una reformulación del sistema político en nuestro país, dirigida a replantear algunos rasgos centrales del *transformismo argentino*, como una manera de neutralizar su clara subordinación a la fracción local de los sectores dominantes y a una parte de los conglomerados extranjeros de origen europeo, introduciendo así una nueva dinámica subordinada a los intereses del imperio.

En este contexto, cabe señalar que los grupos económicos locales le plantearon a la sociedad que ellos encarnaban a la burguesía nacional y que por ello soportaban la agresión de los capitales foráneos y de los organismos internacionales que pretendían marginarlos y controlar la producción nacional. De esta manera, buscaban usufructuar en su favor la importancia que conservaba en la identidad popular la alianza

policlasista que sustentó el peronismo, reprocesándola en función de sus intereses y ocultando que sus condiciones estructurales poco tenían que ver con una burguesía nacional, ya que estaban fuertemente asentados en la *valorización financiera* y contaban con ingentes recursos en el exterior. A partir de este planteo general, diseñaron y reclamaron la aplicación de un conjunto de protecciones (mayor control aduanero) y subsidios (fiscales y crediticios) que se articulaban con el reclamo de una devaluación controlada. (Basualdo, 2011)

Detrás de la apelación de estos sectores a la cuestión productiva, parecía ocultarse la intención de recrear las condiciones que les permitieran potenciar su acumulación de capital. Esta postura situó al crecimiento económico vinculado a una salida exportadora como la pieza clave para solucionar la crisis estructural de la economía argentina, mientras que la desocupación y la pobreza quedaban subordinadas al mismo, sin constituir una problemática decisiva en la política económica. (Basualdo, 2011)

De esta manera, este pseudo “proyecto nacional” era concebido para conformar un frente social integrado por un espectro amplio de instituciones tradicionales que intentaban formalizar una propuesta a través de la concertación social, basada en el esquema tradicional de empresarios-sindicatos-Estado, sobre el supuesto de que la restricción central que enfrentaba la sociedad argentina eran las imposiciones políticas, económicas y sociales de los organismos internacionales. Esta perspectiva planteaba mantener e incluso profundizar el *transformismo argentino* como el instrumento más idóneo para neutralizar a los sectores populares.

Las propuestas enfrentadas buscaban detentar la hegemonía en la sociedad integrando algunas de las reivindicaciones de los sectores populares, pero luego realizaron un proceso de vaciamiento y reprocesamiento de las mismas, en función de sus respectivos intereses. Lo que en definitiva ocultaba la falta de voluntad en la profundización del proceso democrático mediante la participación social y la redistribución progresiva de los ingresos.

En el marco de la crisis abierta en 1998, la intensa pugna entre las propuestas alternativas originadas a partir de la fractura del establishment económico se expresó

con inusitada intensidad en el conjunto del sistema político durante la gestión gubernamental de De la Rúa.

El primer fenómeno que se volvió inocultable, fue el carácter que la *valorización financiera* le imprimió al Estado. A medida que se afianzó el nuevo patrón de acumulación, el Estado no sólo abandonó la tarea de impulsar y planificar el desarrollo económico sino que ni siquiera garantizaba el crecimiento o una conducción mínima del proceso económico, en tanto le transfería su capacidad regulatoria al capital oligopólico que eufemísticamente se denominaba “el mercado”. La función estratégica que cumplía el Estado en la *valorización financiera* era garantizar los flujos financieros. (Basualdo, 2011)

El nuevo carácter del Estado tuvo múltiples expresiones pero quizá una de las más nítidas fue el papel que cumplió su endeudamiento externo, en tanto el mismo no fue únicamente función de los intereses y el capital que debía pagarles anualmente a los acreedores externos, sino que también dependió de la necesidad de constituir las reservas de divisas que respaldaban la Convertibilidad y garantizar las divisas que hacían posible la fuga de capitales locales al exterior y el financiamiento del déficit de la balanza comercial. Este achicamiento de las funciones estatales en la *valorización financiera* generó una consecuencia similar a la que introdujo el transformismo en el sistema político, que consistió en la carencia de un pensamiento estratégico que estuviese orientado a la conformación de una Nación. (Basualdo, 2011, pág. 102)

El gobierno de la Alianza fue considerablemente permeable a las requisitorias de las dos fracciones dominantes, lo que hizo que, pese a que se postuló como la contracara del menemismo, adoptase el enfoque ortodoxo, convalidando la reducción de la participación de los trabajadores en el ingreso, acentuando la concentración del mismo y profundizando la recesión que se había iniciado en la segunda mitad de 1998.

En el marco de la crisis, los sucesivos reemplazos de los ministros de economía estuvieron relacionados directamente a la pugna orgánica desatada dentro del establishment de la sociedad argentina, referida anteriormente.

La gestión de Machinea estuvo fuertemente permeada por los intereses de la fracción local del poder económico. El fracaso de esa gestión dio lugar a que accediera al Ministerio de Economía la línea opuesta, la sustentada por los acreedores externos,

poniendo de manifiesto la ambigüedad y la debilidad política de la gestión de gobierno.

El ajuste ortodoxo propuesto por López Murphy para reducir el gasto incorporaba un nuevo componente, el “costo presupuestario de la política”. Este ajuste intentaba avanzar en los dos objetivos buscados por la fracción conducida por los acreedores externos: la disminución drástica de los gastos estatales y un replanteo parcial del *transformismo argentino* que incluso involucrara una modificación de sus personeros. El drástico rechazo a esta propuesta dio lugar al último cambio ministerial. (Basualdo, 2011)

El papel de Cavallo consistió, como ocurrió en el pasado, en intentar compatibilizar los intereses de ambas fracciones de los sectores dominantes como medio para doblegar la recesión económica. Cavallo inició su gestión reivindicando la necesidad de reactivar la producción mediante la elevación de aranceles y de políticas sectoriales como medio de mejorar la situación fiscal en el mediano plazo pero, al mismo tiempo, elevó la presión tributaria a través del impuesto a los débitos y los créditos bancarios para recomponer las finanzas públicas en el corto plazo. El sesgo de las primeras medidas provocó el rechazo del sector financiero, reavivándose la crisis y obligando a rectificar las medidas iniciales incorporando el recorte de los gastos estatales como parte de la nueva política económica.

Situándonos en el contexto de la crisis y de los sucesivos recambios ministeriales, observamos que las medidas adoptadas no estaban orientadas a mejorar la dramática situación económico-social de los sectores populares, debido a que la recomposición productiva apuntaba al mediano plazo y estaba acotada a las grandes firmas oligopólicas, con escaso impacto en la ocupación.

En definitiva, el gobierno de la Alianza optó por profundizar el modelo económico reinante, hasta que a fines de 2001, ante el cierre del crédito internacional junto a la incapacidad del gobierno nacional, se produjo la erosión del modelo

económico y la caída del presidente electo mediante las jornadas de revuelta social en la Plaza de Mayo del 19 y 20 de diciembre del 2001.<sup>7</sup>

La evidente y acelerada ilegitimidad social del transformismo parece haber estado férreamente vinculada al desarrollo del patrón de acumulación y dominación en marcha. A medida que se profundizó la *valorización financiera* quedó socialmente cada vez más nítido que la función prioritaria del Estado era únicamente asegurar el flujo de capitales y que la supuesta desregulación económica era una transferencia al capital dominante del control sobre vastos espacios económicos. De esta manera, se instaló en los sectores populares la convicción de que el sistema político había abandonado definitivamente, más allá de las palabras, toda preocupación por el desarrollo económico-social y específicamente por la desocupación y la distribución del ingreso. (Basualdo, 2011, pág. 107)

Al igual que en 1989, en esas circunstancias se conjugaba el agotamiento de la Convertibilidad desatando una crisis en el patrón de acumulación en marcha (una *crisis de acumulación* en los términos de O'Donnell) junto a una *crisis de gobierno*, en tanto se registró el relevo de los funcionarios de mayor rango institucional, y una *crisis de régimen*, ya que los distintos sectores intentaban modificar los criterios de representación. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en 1989, las dos fracciones de los sectores dominantes enfrentaban escollos que intentaban superar. Así, mientras la fracción local de los sectores dominantes impulsaba un cambio drástico en el funcionamiento económico manteniendo el *transformismo argentino*, la fracción extranjera del bloque de poder perseguía la profundización del funcionamiento económico y el replanteo del transformismo. Contradicciones que, nuevamente, preanunciaban la imposición de un nuevo deterioro en las condiciones de vida de los sectores populares, cuando los mismos necesitaban imperiosamente la redefinición tanto de la *valorización financiera* como del sistema de dominación político y social,

---

<sup>7</sup> “El Estado, que teóricamente debía garantizar los contratos privados, incumplió los propios, disminuyendo las remuneraciones de su personal, las jubilaciones y los pagos a sus proveedores. Poco después, para evitar el colapso del sistema financiero que se había enriquecido como parte de la estrategia del ‘modelo’, la decisión estatal fue congelar los depósitos bancarios, vulnerando la vigencia de los contratos y de los derechos establecidos.” Sidicaro, Ricardo. *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina 1989-2001*. Libros del Rojas. Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001, pág. 67.



pero con un contenido distinto al que asumía en las propuestas dominantes. (Basualdo, 2011, pág. 108)

Este proceso estructural conjugó una profunda crisis tanto del transformismo como de la valorización financiera, como piedras fundamentales sobre las que se asentaba el sistema político y económico. En definitiva, esto habla del agotamiento de un modelo que produjo una tremenda regresión social expresada en el aumento de la desigualdad y la miseria.

Como afirma Atilio Borón (2003), las experiencias neoliberales a nivel mundial, finalmente mostraron que no rindieron los frutos esperados ni consiguieron resolver los graves problemas que se instalaron en las economías capitalistas hacia mediados de los '70, por lo que son evidentes los síntomas de agotamiento y los obstáculos con los que ha tropezado este experimento, tanto en el mundo desarrollado como en la periferia.

## **1.2 LA HEGEMONÍA DE NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA. AGOTAMIENTO DEL MODELO POLÍTICO Y SOCIAL**

### **1.2.1 Proceso de descolectivización e individualización de lo social**

El modelo neoliberal instalado en el período que se inició en 1976 y consolidado fundamentalmente en las décadas del '80 y '90, provocó una profunda inflexión en los sistemas de acción colectiva, corroborada por la desmovilización y fragmentación de las organizaciones, el desdibujamiento de los antagonismos políticos, la pérdida de la identidad política y el aumento de la polarización social.

Como refiere Atilio Borón (2003) en su trabajo sobre las consecuencias del neoliberalismo en la sociedad civil, desde los '80 en América Latina ha prevalecido una concepción de la democracia reducida a una cuestión de método, disociado de los fines, valores e intereses que animan la lucha de los actores colectivos a expensas de las formulaciones clásicas. En éstas la democracia es tanto un método de gobierno

como una condición de la sociedad civil, caracterizada por el predominio de la igualdad y por la existencia de una categoría social especial: los ciudadanos, cuya definición excede los marcos meramente formales y remite a características sociológicas y económicas bien especiales.

De este modo, con el apogeo del neoliberalismo, nos encontramos frente a un régimen democrático que mediante las políticas de ajuste salvaje empobrece año a año a un número cada vez mayor de ciudadanos, que transforma en letra muerta la separación de poderes, que neutraliza por completo los débiles impulsos de participación desde la base y que, en definitiva, cancela la “ciudadanía política” alcanzada por la reinstauración de la democracia con la “desciudadanización económica y social”. (Borón, 2003)

En primer lugar, el proceso de ajuste y reestructuración, operado fundamentalmente en los '90, alcanzó la totalidad del mercado de trabajo, por medio de un conjunto de reformas laborales que implicaron una “reformulación de las fronteras internas del trabajo asalariado”<sup>8</sup>. Dichas reformas trajeron aparejado el desmantelamiento del marco regulatorio anterior, fundado en los derechos del trabajador y el poder de negociación de los sindicatos. Se produjo un cambio en la forma en que el Estado intervenía en la relación capital-trabajo. Estas transformaciones operadas en un contexto de ajuste del gasto público y de desindustrialización, aceleraron el proceso de quiebre del poder sindical, reorientando sus fines y limitando su peso específico dentro de la sociedad, y acentuaron el proceso de territorialización de las clases populares, visible en el empobrecimiento y la tendencia a la segregación socio-espacial. (Svampa, 2005)

Como hicimos referencia anteriormente, este conjunto de transformaciones desembocaron en un proceso de “descolectivización”, entendiendo por este la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto, sobre todo referidos al mundo del trabajo y de la política, y por ende a la entrada en un período de “individualización” de lo social.

---

<sup>8</sup> Concepto desarrollado en (Palomino, H., 2005), citado en (Svampa, 2005).

El nuevo escenario social de primacía del mercado trajo aparejado una erosión del modelo de ciudadanía social asociado al Estado de Bienestar, modelo que estuvo suscripto a los derechos laborales y que fue garantizado por políticas universalistas.

De este modo, una sociedad en donde se han debilitado hasta grados extremos la integración social y se han disuelto los lazos societales y la trama de solidaridades preexistentes, es también una sociedad en donde las tradicionales estructuras de representación colectiva de los intereses populares se encuentran en crisis. Ante esto queda la estrategia predilecta que el neoliberalismo impuso a las clases populares: el “sálvese quien pueda”, abdicando de toda pretensión solidaria, de todo esfuerzo colectivo de organización y representación. (Borón, 2003)

Desde la perspectiva de Maristella Svampa (2005), el proceso de ciudadanización se fue construyendo de manera inacabada y siempre interrumpida, dictaduras mediante, en la intersección de un modelo nacional-popular que extendió en términos político-simbólicos el horizonte de pertenencia a la Nación y la inclusión efectiva, material, en redes de sobrevivencia, cuya base no eran exclusivamente las instituciones estatales.

Este modelo nacional-popular dejó una sociedad salarial con un alto desarrollo. Sin embargo el proceso de desregulación produjo una fuerte dinámica descolectivizadora, que significó para una gran cantidad de individuos y grupos sociales, tanto la precarización de sus condiciones como la pérdida de los sectores sociales y materiales que durante décadas habían configurado las identidades sociales.

Este proceso, que también podemos denominar de “desciudadanización”, comprende no sólo la dimensión específicamente económico-social sino también la dimensión política. El nuevo orden económico se consolidó como un modelo de dominación política que restringió severamente la participación de los individuos y de las organizaciones populares, reduciendo su intervención en el espacio de las decisiones colectivas. El proceso afectó también el ejercicio de los derechos civiles, mediante el cercenamiento y la privación de las libertades individuales. (Svampa, 2005)

### **1.2.2 Nuevos modelos de ciudadanía**

Deteniéndonos en el debate actual sobre el concepto de ciudadanía, encontramos que ésta se asienta sobre dos ejes mayores. En primer lugar, “ciudadanía” alude al estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. En segundo lugar, se refiere a un conjunto de nuevas prácticas que construyen un espacio de actividades en el que los ciudadanos manifiestan su derecho a participar. (Svampa, 2005)

De este modo, lo que está en juego son tanto las fronteras de pertenencia al colectivo social como las consecuencias del proceso de fragmentación e individualización de los derechos. También incluye la valoración de las nuevas formas de participación, lo cual significa poner en consideración la emergencia de nuevas prácticas ligadas a la democracia directa y participativa.

El desmantelamiento del modelo de regulación asociado al régimen fordista trajo como consecuencia una reformulación del rol del individuo en la sociedad. La sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de sí mismos y que, independientemente de sus recursos materiales y simbólicos, desarrollen los soportes y las competencias necesarias para garantizar su acceso a los bienes sociales. (Svampa, 2005)

El proceso de desregulación e individualización instalado con el neoliberalismo, además de corroer el modelo de ciudadanía construido en el Estado de Bienestar, legitimó nuevas formas de ciudadanía restringida, es decir, sin alcances universalistas ni aspiraciones igualitarias. Estos modelos se encuentran asentados en la autorregulación individual para aquellos que poseen soportes materiales y simbólicos, y en la autoorganización colectiva como modo de sobrevivencia para aquellos que no cuentan con recursos materiales.

En este marco podemos hablar del surgimiento de nuevos reclamos en el campo de los derechos individuales y culturales, tal es así que la profundización de los procesos de individualización potenciaron y generaron nuevos espacios de reclamo, ligados a la defensa de las culturas locales.

M. Svampa (2005) identifica distintos ejes sobre los que se asientan estos nuevos modelos de ciudadanía: la propiedad, el consumo y la autoorganización (colectiva). Desde esta perspectiva se establece que en la Argentina de los '90 se delinearon fundamentalmente tres modelos de ciudadanía: modelo patrimonialista, modelo del consumidor y modelo asistencial-participativo.

En primer lugar podemos referirnos a la consolidación del modelo de ciudadanía patrimonial, la cual se encuentra montada sobre dos ejes, la idea del ciudadano propietario y la autoregulación como base de la autonomía individual. Su expansión en las clases sociales medias altas y medias en ascenso se debió a la mercantilización de bienes básicos, esto es salud, educación y seguridad. El acceso a las diferentes calidades de servicios señala las oportunidades de vida al tiempo que marca la emergencia de nuevas fronteras sociales.

En cuanto al segundo modelo, el núcleo del neoliberalismo fue la figura del ciudadano consumidor, ya que el consumo funcionó como dispositivo de legitimación y se actuó privilegiando la “seducción individualista” mediante la revalorización del triunfo individual. En este sentido, en medio de la reducción salarial, de la precarización laboral y del aumento de la desocupación e inseguridad ciudadana, había un amplio espacio en el cual convergían seducción individualista, indiferencia social y estrategias de consumo.

Finalmente, el modelo asistencial-participativo surge como consecuencia de la figura que propuso el modelo neoliberal a los sectores vulnerables, esta es la no-ciudadanía. Para poder atenuar los efectos de esta negación de la ciudadanía, en las sociedades periféricas se han aplicado programas sociales focalizados, que apoyados en la autoorganización comunitaria, tienden a promover el desarrollo de una ciudadanía restringida, de muy baja intensidad, bajo la mirada vigilante del Estado y el control constante de las agencias multilaterales de crédito. Este modelo de ciudadanía se asienta sobre tres ejes: desarrollo de una política focalizada, omnipresencia del Estado y participación en redes comunitarias. (Svampa, 2005)

Los organismos internacionales promovieron, como una de las recetas “para combatir la pobreza”, el impulso del desarrollo de redes comunitarias locales, con el

objetivo de generar nuevas formas de participación ciudadana y estrategias de “empoderamiento” entre los sectores más vulnerables.

En definitiva, el modelo asistencial-participativo, asociado a la matriz neoliberal, lejos de prescindir del Estado, señala su omnipresencia, aunque mediada por diferentes tipos de organizaciones comunitarias. A través de la articulación entre políticas sociales focalizadas y redes comunitarias, el Estado se instala en el territorio natural de los movimientos sociales urbanos y desde allí apunta a desarrollar una dinámica “resocializadora”. (Svampa, 2005)

Es necesario tener en cuenta que, dentro de esta matriz promovida por los organismos internacionales, el Estado puso especial énfasis en la promoción de la participación de los beneficiarios de los programas sociales, pero con propósitos de abaratar los costos de las políticas públicas mediante el trabajo comunitario no rentado o mal remunerado.

### **1.2.3 Políticas públicas de tipo social en los ´90**

Como hemos señalado anteriormente, ante un nuevo esquema en la relación Estado-economía, el Estado se retiró de sus tradicionales formas de intervención en los mercados de insumos y servicios, alzó las barreras que protegían al mercado interno del comercio internacional de bienes y capitales y desactivó los instrumentos regulatorios del trabajo.

Estos cambios estructurales se dirigieron a recuperar el crecimiento económico, sin embargo mostraron una fuerte irregularidad y selectividad en sus beneficios, lo que trajo aparejado un crecimiento en la desigualdad de las condiciones de vida de la población, graves problemas de empleo y el crecimiento y heterogeneización de la pobreza.

Las nuevas condiciones que produjo el modelo hablan de una “nueva cuestión social”, que se caracteriza, en particular, por la violenta separación de lo económico respecto de lo social (Rosanvallon, 1995) y cuyo resultado es una profunda modificación de la estructura social bajo la dicotomía incluídos-excluídos.

En este marco, las políticas públicas de tipo social se reorientaron a la intervención dirigida a resolver necesidades específicas como alimentación, atención de salud y vivienda, o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas, ejecutadas por organismos desconcentrados o descentralizados al nivel local, articulados con organizaciones no gubernamentales filantrópicas, religiosas y comunitarias. (Andrenacci L. , 2002)

Estas intervenciones aceptaron la irreversibilidad de las consecuencias de la degradación del empleo, por lo que no serían la macroeconomía y el empleo los que operaran en el rescate. Las pautas de funcionamiento de la economía quedaron fuera de discusión, por lo que la economía aparecía como despolitizada.

De este modo, la política social se dirigía a captar a los excluidos en sus escenarios más evidentes, formalizados técnicamente como “población-objeto”<sup>9</sup>, brindando formas de supervivencia sustitutas al empleo asalariado, a un costo lo más bajo posible.

La pobreza era definida en unos términos que desvinculaban las condiciones de vida de la población de las condiciones de la economía, el mercado de trabajo y el empleo. En el discurso hegemónico, de acuerdo a la “teoría del derrame”, se identificaba a los “nuevos pobres” como las “víctimas del ajuste” económico necesario para crecer y después distribuir.

Desde la perspectiva de Grassi y Ayalón (2004), en el contexto de ese discurso ideológico, la pobreza resultaba un fenómeno deshistorizado, que podía describirse y caracterizarse por la enumeración de las carencias del sujeto pobre, elegible como merecedor de la asistencia estatal. Los criterios de la descripción permitían, simultáneamente, “clasificar” a los pobres y focalizar las políticas por carencias, por grado de vulnerabilidad, etc. Esto es, carencia de bienes, servicios y recursos en general para la supervivencia, de educación, de capital cultural, de disposiciones o aspiraciones, de poder y hasta de trabajo y de normas, completaron las definiciones de la heterogénea pobreza de los ‘90.

---

<sup>9</sup> Ver DANANI, Claudia: "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto"; en HINTZE, Susana (organizadora): *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*; Buenos Aires, CEA/UBA, 1996.

En este sentido Grassi y Ayalón (2004) plantean que, el lugar de la política de asistencia a los sectores pobres era más claro, ya que si bien se suponía transitoria - según las expectativas derivadas, ahora, de la “teoría del derrame” que elaboraban los técnicos de los organismos internacionales- estaba claro que los necesitados de las ayudas del gobierno o de la filantropía, eran los perdedores del nuevo régimen que se imponía por las decididas políticas de ajuste estructural. La asistencia a estos sectores se supeditaba a aquella decisión y tenía dos funciones explícitas: de contención del conflicto social, cuando se dirigía a los más pobres, aquellos que no tenían nada que perder con sus acciones; y de compensación a los nuevos pobres, perdedores directos del modelo.

De este modo, junto con la nueva orientación focalizadora que impulsaban los organismos internacionales, la política social global se asistencializó. Las intervenciones sociales se focalizaron en los débiles, como contrapartida de las reglas del mercado (con las que “juegan” quienes tienen éxito en la adaptación al mismo), instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas en los discursos y en dichas intervenciones sociales. La máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue correlativa y determinante de tal asistencialización, cuyo sujeto es el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre.

Desde el punto de vista del carácter del Estado, se trata de un orden en el cual las regulaciones flexibilizaron el uso de la fuerza de trabajo y, simétricamente, rigidizaron la autodisposición y capacidad de disputa por las condiciones de su empleo. La política laboral productora de un orden de tales características, determina el carácter asistencialista de las intervenciones sociales del Estado, globalmente dirigidas a socorrer la emergencia de la crisis de reproducción de quienes han quedado “libres en el mercado”. A esta orientación se articuló la vieja práctica que asimila y significa la prestación a un acto moral de un actor individualizable diluyendo su carácter de institución política y expresión de una voluntad colectiva. (Grassi & Ayalón, 2004)

Entendemos que, en este modelo se instala un paradigma de política pública de tipo gerencial, correspondiente más a una política pública técnica, evaluable y de



performance-*accountability*- que centrada en lo social. Específicamente se produce un pasaje del universalismo de las políticas sociales del Estado de Bienestar a la focalización y a la “gerencia social” como modo de intervención ante los cambios estructurales producidos. (Kliksberg, 2001), citado por (García Delgado, 2002).

#### **1.2.4 Modelo de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales en los ‘90**

Como hemos señalado anteriormente, uno de los pilares de las políticas públicas de tipo social de los años ‘90 en América Latina, fue la promoción de la participación de los beneficiarios de programas sociales en las mismas.

La política social focalizada que se instaló en estos años, tenía como clave la vinculación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta *articulación* entre agentes públicos y ONG’s, “tercer sector” y organizaciones de base, podía tener diversos niveles: entre Estado y sociedad civil, entre organizaciones comunitarias entre sí y con empresas, entre la política económica y la social, sectorial e interjurisdiccional. En el primer caso, se la conocía como “gestión asociada” o “corresponsabilidad”, y apuntaba a posibilitar una mayor eficiencia en el gasto, extender la descentralización y lograr un mejor control de la gestión por parte de los beneficiarios. (García Delgado, 2002)

Esta forma de articulación se fue incorporando de manera paulatina, sobre todo a instancias de los organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial o el BID, que comenzaron a poner como condición para el otorgamiento de la financiación de planes sociales la participación de los destinatarios. Ello tuvo también un fuerte impacto en la aceleración de la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG), alentadas bajo el supuesto de que la sociedad civil es un espacio libre de las pugnas políticas y el clientelismo. Se exaltó un discurso que hizo de este tipo de organización societal la única y mejor alternativa de la eficiencia asignativa y retribución equitativa, en contraste con la ineficiencia y corrupción estatales. Se construyó una visión de las ONG’S como “buenas por naturaleza” en contraposición a los partidos y gobiernos promotores de la apatía y falta de compromiso. A esta bondad

intrínseca se le agregó la potencialidad de promover la participación y la profundización democrática (Serrano Oñate, 2002), citado por (Twaytes Rey, 2004).

En este sentido, coincidimos con M. Twaytes Rey cuando afirma que, “tras estos postulados se esconde la pretensión de despolitizar las demandas y protestas sociales, en el sentido de redireccionarlas del reclamo al Estado a la auto-responsabilización por el destino propio. Como complemento, la figura del “voluntariado” social aparece como la vía moderna de la beneficencia o caridad cristiana. Como la meta fundamental es ahorrar en gasto público directo (destinando menos recursos a metas sociales) e indirecto (por la vía de la desburocratización), detrás de la figura del voluntariado o de las asociaciones civiles está el afán de suplantar la provisión de bienes universales entendidos como derechos, por la donación caritativa (y discrecional) y la auto-procuración de los bienes y servicios básicos para la subsistencia”. (Twaytes Rey, 2004, págs. 33, 34)

Desde esta perspectiva, podemos decir que en la década de los '90 las organizaciones sociales eran consideradas en términos del retiro de la intervención estatal del campo de la economía, al mismo tiempo que las reformas “de mercado” venían a consolidar la dinámica de las empresas privadas en la provisión de servicios antes proporcionados por el Estado. En este sentido, el rol de las organizaciones sociales era concebido, de modo similar al de las empresas privadas, como sustitutos del Estado en la prestación de servicios o la producción de bienes públicos.

En términos de la pobreza, los organismos internacionales entendían que las políticas sociales debían ser “focalizadas” y no “generalizadas o universales”, porque este último era un “vicio populista” que resultaba demasiado oneroso. El sujeto de aplicación de las mismas no serían ahora las instituciones estatales sino las entidades de la sociedad civil, las denominadas ONGS que eran concebidas como entidades no contaminadas por la “corrupción estatal” y dotadas de conocimientos técnicos y capacidad organizativa para solucionar problemáticas sociales específicas. Dichas entidades deberían remplazar a las representaciones que generaba el movimiento popular en el proceso de resistencia al nuevo orden establecido a partir de la dictadura militar. En consecuencia, sobre la base de la evidente crisis de representación que exhibía la sociedad como resultado del “transformismo argentino”, los organismos

internacionales proponían superarla impulsando la disolución de todo lazo entre representante y representado, asumiendo que los sectores populares (denominados “pobres”), en tanto víctimas del ajuste eran incapaces de tomar decisiones y de participar con autonomía en la definición de su propio destino. (Basualdo, 2011, pág. 98)

En términos generales, podemos vislumbrar que, en la década de los ´90, la estructura de la intervención social del Estado fue moldeada mediante la combinación entre la creciente importancia de los organismos multilaterales y el pensamiento hegemónico, que imprimió una triple tendencia en la política social: focalización, descentralización y privatización.

La focalización implica una creciente selectividad de la población a asistir y se encuentra justificada por criterios asociados a la eficacia y eficiencia. La descentralización transfiere responsabilidades asociadas a la gestión y ejecución de la política social a los distintos niveles gubernamentales (provinciales y municipales) y se la asocia a favorecer la participación de la sociedad civil agrupada y de los destinatarios de las políticas. En tanto la privatización, introduce a secciones completas de la política social en la lógica competitiva del mercado.

En este contexto, los programas sociales que brindaban asistencia alimentaria, sanitaria o empleo temporario, adquirieron una creciente relevancia, al punto que la denominación “políticas sociales” se identificó progresivamente con ellos, abandonando la concepción clásica más amplia de política social como conjunto múltiple de intervenciones sociales del Estado, inescindibles en innumerables aspectos de la política económica. (Andrenacci, Neufeld, & Raggio, 2000)

Dentro de esta estructura a partir de la cual se ordenan las políticas sociales de los ´90, se sitúa el problema de la articulación entre Estado y sociedad civil que constituye el centro de nuestro estudio. Es decir, encontramos una forma de relación en la cual los ejes rectores son la focalización, descentralización y privatización.

#### **1.2.4.1 El paradigma hegemónico y la opacidad del vínculo político en la articulación**

A raíz del impacto negativo de las políticas neoliberales a nivel internacional y de las crecientes críticas a esas políticas por amplios sectores políticos y sociales, en los '90 comenzaron a cobrar fuerza las concepciones del *neoinstitucionalismo*. Dicha corriente ganó inicialmente un espacio de gran importancia en el ámbito académico norteamericano (con los trabajos del profesor Douglass North) y de manera muy rápida se empezó a difundir internacionalmente sobre todo en la periferia capitalista. Su influencia se extendió al diseño de la política pública y a su promoción y difusión por parte de las agencias del capital financiero internacional, en especial del Banco Mundial, que lo adoptó como sustento teórico para la formulación de sus propuestas políticas en los países de la periferia capitalista.

De este modo, en política social, el paradigma dominante del neoliberalismo fue el gerencial-neoinstitucional que, como señalamos anteriormente, tuvo como propósito reemplazar la visión de política social universal propia del Estado de Bienestar por considerarla sumamente costosa e ineficiente.

En este sentido, entendemos que el modelo instalado se centraba en superar la opacidad, el clientelismo, la escasa eficiencia como un problema de instituciones, de culturas y de fortalecimiento de los grupos vulnerables. El objetivo era resolver los problemas de la pobreza en su faz crónica y contener la situación social hasta que llegue el “derrame” hacia abajo del crecimiento, en el proceso de transición hacia una economía de libre mercado, por lo que en esa relación Estado-sociedad civil, la política social tenía como función la contención y descentralización de los puntos conflictivos. (García Delgado, 2002)

La perspectiva neoinstitucional supone determinadas concepciones de la política, el Estado y la sociedad en particular, deteniéndose en la forma de articulación de ambos y su incidencia sobre lo económico. El problema fundamental en la articulación Estado-sociedad civil, para esta perspectiva, radica en la opacidad del vínculo político, ya que la política estaría penetrada de clientelismo, legitimación particularista y una lógica de intereses ineficiente e irracional que genera desconfianza en los ciudadanos.

Debido a esto se propone apuntar a focalizar la acción en los grupos vulnerables y modificar la política “tradicional” o “clientelar” proponiendo una complementariedad “virtuosa”, “desconflictiva” o “consensualista” entre política social y organizaciones de la sociedad civil. (García Delgado & De Piero, 2002)

Desde esta perspectiva se requiere una intervención de las ONG’s en el control y auditoría del gasto, una mayor descentralización, pasando responsabilidades y recursos de ámbitos nacionales a provinciales y municipales, así como del Estado a la sociedad civil o tercer sector. Es así que el fin de la misma es realizar un traspaso de toda la política social a la sociedad civil y a ONG’s eficientes y de bajo costo.

Esto se debe a que desde su concepción de la política, el paradigma neoinstitucional considera que los aspectos que obstaculizan la articulación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil se derivan de la superposición de programas, del mal aprovechamiento del gasto social y de la mala gestión, así como de la falta de autonomía de las organizaciones. Entiende que este panorama es producto de la cultura política que imprimió el Estado de Bienestar, generando la profundización de la dependencia de las organizaciones frente al Estado y una escasa modernización y desarrollo. (García Delgado & De Piero, 2002)

El paradigma neoinstitucionalista supone una sociedad civil constituida fundamentalmente por organizaciones altruistas, por el voluntariado, pero dejando al margen lo gremial por “corporativo” y las organizaciones de diverso tipo que se movilizan en términos de protesta (jubilados, docentes, desempleados, productores) por “no altruistas” o “sectorialistas”. En este sentido, uno de los problemas de este paradigma es que sea una construcción ahistórica que ignora la tradición de las OSC en Argentina, sus luchas y conquistas en el marco de la anterior cuestión social. (García Delgado & De Piero, 2002)

Otro elemento de este paradigma es el tratamiento particular del concepto de solidaridad articulado con esta perspectiva societalista pero antipolítica y de alianza con los mercados. La idea de *articulación*, en este contexto, se asocia a una energética simple “del juntos podemos”, una afirmación de la potencialidad de las “redes” solidarias de organizaciones entre si y con las empresas, para resolver el problema de la pobreza. (García Delgado & De Piero, 2002)

La idea del fortalecimiento de la sociedad civil, del control y evaluación de los planes sociales por parte de las organizaciones, apunta a la idea de generar capital social para generar desarrollo y democracia, con una visión culturalista del desarrollo y de la pobreza, que aparece asociada a un problema de capacidades personales más que derivada de causas estructurales económicas y políticas. En este sentido, la cuestión social no es abordada desde los conflictos, las relaciones de poder entre sectores, países y regiones de la sociedad capitalista de libre mercado, sino que toma la pobreza y marginación como un simple dato de la realidad. Por lo que se verifica una fuerte disociación entre lo económico y lo social. (García Delgado & De Piero, 2002)

Coincidimos con Martínez Nogueira (2001), cuando afirma que este enfoque termina configurando una visión negativa del Estado y la política, donde ésta se concibe desde una visión instrumental, estratégica y de autointerés, así como de las organizaciones gremiales y gestiones provinciales. Postula el reemplazo de lo político por lo técnico, la descentralización y configuración de una sociedad muy diversa en identidades, intereses y organizaciones, pero sin punto de unidad, conflictos o utopías unificantes.

En este sentido, cobra fuerza la idea de la “governancia” (governance), que enfatiza la capacidad de orientar, impulsar y promover comportamientos sociales no sometidos a las relaciones jerárquicas propias del aparato administrativo del Estado, haciendo referencia al pluralismo de actores, la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno y a la movilización de redes de organizaciones que se dan en torno a las políticas públicas. (Martínez Nogueira, 2001)

De este modo, sería el conjunto de actores –económicos, políticos, públicos, de la sociedad civil- quien garantizaría la gestión “política” de la sociedad, donde el Estado sería sólo uno de los actores colocado al mismo nivel que los demás.

En suma, entendemos que el paradigma gerencial-neoinstitucional construye la idea de una sociedad civil emergente descontextualizada y reducida, dejando al margen las organizaciones gremiales y de protesta, negando la existencia y gravedad del conflicto social, deshistorizando su evolución, sus principales organizaciones y

articulaciones con el Estado e idealizándola en cuanto a sus características y potencial para remplazar al Estado en la resolución de la cuestión social.

Desde este enfoque dominante en el neoliberalismo de mediados de los '90, la articulación de las OSC con la política pública para la resolución de la cuestión social, se impulsa desde una visión funcionalista de la sociedad, que se preocupa de los instrumentos, la coordinación y la gerencia en lo micro, y de las capacidades de las organizaciones de base. De esta manera oculta la naturaleza del conflicto y del desarrollo económico, al mismo tiempo que reproduce una visión negativa del Estado y de la política.

El Estado, en este paradigma gerencial, no opera sobre el objetivo de resolver *la nueva cuestión social*, apuntando a lograr una sociedad más justa y equitativa, sino que actúa como garante de un modelo transnacional de concentración y fuga del excedente, y de promoción de derechos individuales que tienden a la diferenciación, descentralización y fragmentación del colectivo social.

## CAPÍTULO 2

### 2.1 NUEVOS ESCENARIOS PARA LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y LUCHA SOCIAL

A fines de los '90 nos encontramos con un modelo agotado, con una fuerte crisis estructural y con una ampliación de las fronteras de la exclusión.

A partir del análisis de D. García Delgado encontramos tres dimensiones sobre las cuales podemos identificar los quiebres y daños estructurales producidos por las políticas implementadas:

En lo *económico*, al círculo vicioso de falta de crecimiento y de solvencia por falta de competitividad y, por tanto, de incapacidad para generar divisas para el pago de intereses de una deuda externa en constante aumento, que derivaba en desequilibrio fiscal y en la necesidad de realizar repetidos salvatajes, terminó desembocando en el corte del crédito externo y luego en el interno.

En lo *político*, al aumento de la distancia entre representantes y representados, tanto por el nivel de corrupción de las elites dirigenciales, por la convalidación de un modelo excluyente y en contradicción con los compromisos electorales, como por un autismo presidencial que llevó a la pérdida total de sustento político del gobierno.

Y en lo *social*, el altísimo desempleo, la desigualdad creciente, fragmentación y reducción del gasto social, llevó más que a una articulación sinérgica entre organizaciones sociales y política social, a una movilización de protesta de parte de la sociedad civil. Primero, de los sectores *vulnerables* (jubilados, docentes, empleados y gremios estatales), con movilizaciones, paros y “escraches”; luego, de los sectores *excluidos* (desempleados, marginados) el “piquete”; y por último, a partir del “corralito” bancario, de los *sectores medios*, a través de “cacerolazos” y que culminó, finalmente, en un abrupto escenario de ingobernabilidad. (García Delgado, 2002, pág. 15)



En este escenario, nos encontramos frente al agotamiento del modelo neoliberal en primer lugar, como proyecto ideológico y político definido en forma estricta. Esto es, que la posibilidad misma de su continuidad se vincula no tanto al carácter unitario de su proyecto político sino a sus lazos de articulación con el proceso de cambio estructural producido en el mundo capitalista. Es decir, con las transformaciones ocurridas en el triángulo institucional del capitalismo (empresas, mercados y Estados), y con las variaciones en el tamaño de cada uno de los tres. El proceso que se ha dado en los años de desarrollo del modelo es de una extensión enorme de los mercados (especialmente de los mercados de divisas, y sobre todo, de finanzas), los cuales expanden su dominio tanto sobre los Estados como sobre las empresas. Se ha alcanzado el auge del poder anónimo del mercado frente al poder de los ciudadanos de los Estados y de los trabajadores de las empresas.<sup>10</sup>

Como hemos señalado anteriormente, la crisis del modelo no se define sólo en términos económicos, sino que también se está frente a una crisis social debido a la fragmentación del sistema salarial y la fragilidad en los soportes o lazos sociales, lo que significa la destrucción de la cohesión e integración social. El neoliberalismo produjo un profundo retroceso social y la reafirmación de las desigualdades, constituyendo una sociedad dual, donde encontramos un pequeño sector de integrados y otro mayoritario que va quedando completamente excluido.<sup>11</sup>

En este sentido, la herencia del neoliberalismo es una sociedad profundamente desgarrada, con gravísimas dificultades para constituirse desde el punto de vista de la integración social, con una agresión permanente al concepto y a la práctica de la ciudadanía. La experiencia que dejaron los años '80 es que, al mismo tiempo que se produjo un avance significativo en los procesos de democratización en grandes regiones del planeta, la ciudadanía, que en el fondo es un conjunto de derechos y habilitaciones siempre arrancados gracias a las luchas democráticas de las mayorías

---

<sup>10</sup> Ver Therbon, Göran en Anderson, Perry; Borón, Atilio A.; Sader, Emir; Salama, Pierre; Therborn, Göran. La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social. *En libro: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social.* Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). 2ª. ed.. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 192. ISBN 950-23-0995-2 <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/trama/social.rtf>

<sup>11</sup> Ver Borón, Atilio op. cit., 2003.

populares, queda cancelada por las políticas económicas y sociales que excluyen de su ejercicio efectivo a grandes sectores de la población. (Borón, 2003)

### **2.1.1 Perspectivas teóricas frente al surgimiento de nuevas formas de movilización y organización social**

La crisis del año 2001 sin duda marca un fin de época, que señala el agotamiento definitivo del patrón de acumulación que imperó en la Argentina durante treinta años.

Desde la segunda mitad de la década del '90, se inició un nuevo ciclo de protestas de la mano de un conjunto de movimientos sociales, agrupamientos colectivos y organizaciones sociales, orientado al cuestionamiento del modelo neoliberal, por lo que la crisis no sólo puso en evidencia el fin de la hegemonía del modelo sino el comienzo de su superación. En dicha coyuntura se evidenciaron una serie de transformaciones, producto de un largo proceso de gestación, que promovieron la emergencia de una nueva subjetividad democrática que alimentó a un nuevo tipo de liderazgos.

En este sentido, podemos hablar del surgimiento de una nueva generación de organizaciones populares caracterizadas por su integralidad, democracia, contrahegemonía y vocación global, orientadas hacia el cuestionamiento del sindicalismo empresarial y de la vieja partidocracia caracterizada por el clientelismo burocrático.

Con estas nuevas formas de organización, al mismo tiempo, conviven otras que son parte del bagaje cultural propio de la tradición nacional y popular, cuya identidad se reinventa dado lugar a una nueva versión histórica del nacionalismo popular.

#### **2.1.1.1 Los movimientos sociales en contraposición al movimiento obrero. Alcances de la escuela de los Nuevos Movimientos Sociales.**

Una de las perspectivas teóricas a las que se recurrió para entender este proceso en América Latina, fue aquella que desde el campo de la sociología señaló el surgimiento de Nuevos Movimientos Sociales (NMS) y que tuvo una gran repercusión en el ámbito académico de la mano de autores como Touraine y Melucci.

Esta escuela, surgió y se consolidó en Europa, frente a la dinámica de creciente movilización y conflictividad social experimentada a partir de los años '60 y cuyas reflexiones se profundizaron en los años '80 tras las derrotas de la radicalización y cuestionamiento social al capitalismo primero, y las resistencias frente al neoliberalismo después. Una de las particularidades que llamó la atención de estos autores fue que dicha dinámica de movilización contaba entre sus principales protagonistas a movimientos feministas, estudiantiles, pacifistas, ecologistas, ciudadanos, de consumidores, entre otros, que desde su perspectiva, parecían destacarse frente al conservatismo de las organizaciones tradicionales del movimiento obrero. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

En el ámbito académico latinoamericano, esta escuela tuvo una gran repercusión de la mano de autores como Touraine y Melucci. Las reflexiones y debates producidos intentaron dar cuenta de la aparición de “nuevos” sujetos de la protesta en momentos en que el sistema mundial entraba en una profunda fase de transformaciones económicas y sociales que significaron la derrota y el debilitamiento de numerosos procesos de resistencia social.

En este sentido, la escuela de NMS identifica este ciclo de movilizaciones como un indicio de las tensiones provocadas por el advenimiento de una sociedad “pos-industrial” caracterizada por la caducidad de los antagonismos de clase (Touraine, 1993) o su resignificación bajos nuevos paradigmas (Offe, 1988). En esta mirada, los llamados “nuevos movimientos sociales” -considerados también simplemente como “los movimientos sociales” actuales- ya no lucharían por bienes materiales sino por los

recursos simbólicos y culturales, por el significado y la orientación de la acción social (Melucci, 1999). (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

El punto de partida de la reflexión de muchos de estos autores fue la formulación de una crítica a los esquemas interpretativos del paradigma marxista tradicional y a las teorías de la lógica racional y estratégica de los actores. Postulaban la superación del antagonismo capital-trabajo (y de las formas de explotación inherentes a esta relación social) y el pasaje a la sociedad post-industrial, avanzando hacia la construcción de un modelo interpretativo de la acción colectiva basado en la cultura, en el cual el análisis de los actores reposaba sobre las acciones y la identidad colectiva de los mismos. En este escenario Touraine consideraba que se había producido un debilitamiento de la sociología clásica, por lo que era necesaria una sociología de la acción basada en nociones de modelos culturales y movimientos sociales que concibían a las clases como actores ubicados en conflictos y no en contradicciones. Es por ello que propone entender el concepto “movimiento social” como el conjunto de acciones conflictivas tendientes a transformar las relaciones de dominación ejercidas sobre los recursos culturales. (Gohn, 2000)

Desde esta perspectiva, los “nuevos movimientos sociales” no sólo se diferenciaban sino que además tendían a contraponerse al movimiento obrero valorado negativamente por su arcaísmo. La novedad era la expresión del advenimiento de una nueva sociedad - post-industrial, post-moderna, post-material, de la información, o compleja- que dejaba atrás una matriz de preponderancia industrial para asignar un lugar relevante a la producción y circulación del conocimiento y la información.

La gran influencia que tuvo la escuela de los NMS en el ámbito latinoamericano se debe en parte a las particularidades de la acción colectiva durante la década de los '80 -sobre todo en el Cono Sur durante los años de las llamadas “transiciones democráticas” y el despliegue de movimientos juveniles, culturales y de derechos humanos- y luego durante los '90, con el reinicio del nuevo ciclo de conflictos y movilizaciones. Frente a un pensamiento crítico que se encontraba aún en una situación defensiva y que había sido intensamente cuestionado y marginado bajo el imperio del neoliberalismo, la línea de los NMS parecía ofrecer un marco conceptual

de tradición europea aparentemente capaz de dar cuenta de los significativos movimientos sociales que emergían en el escenario regional en confrontación con las políticas neoliberales. De esta manera, la conceptualización de los “nuevos movimientos sociales” inspirados en la realidad europea de las décadas de los ´70 y ´80 se trasladaba a la nueva configuración que presentaba la protesta y la movilización de los sujetos sociales en América Latina de cara a la aplicación de las políticas neoliberales, sin una apropiada evaluación de su propiedad teórica. Así, la influencia de esta perspectiva no sólo propendía al ocultamiento de la cuestión social sino también al enmascaramiento de la dominación colonial. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008) Esto se verifica en la composición de los movimientos, ya que mientras en Europa se trataba de sectores de clase media, en América Latina se movilizaban los sectores populares, castigados por el recetario neoliberal.

Entendemos que el debate de los teóricos de los NMS se centra esencialmente en el carácter fenomenológico de la acción colectiva, relegando la discusión en torno a la pertinencia y vigencia de los mecanismos de explotación y dominación. Por lo tanto, desde este abordaje es difícil comprender las protestas de los asalariados del sector público en el contexto latinoamericano y su convergencia con otros sectores sociales en defensa de derechos sociales universales.

Estos procesos en los que convergen la acción colectiva entre movimientos de asalariados y otros movimientos sociales muestran el enriquecimiento y la complejización de la protesta contemporánea. En este marco no se produce una contraposición entre los “nuevos” movimientos sociales y el “viejo” movimiento sindical, sino que se trata de experiencias donde lo “nuevo” y lo “viejo” coexisten en el seno de cada movimiento y se resignifican en el ejercicio concreto de la lucha social. Las nuevas prácticas desarrolladas en la lucha social atraviesan también a los movimientos sindicales. Así, la presencia en el escenario de la protesta sindical de movimientos de desocupados, que se reconocen como trabajadores desocupados, expresa la resignificación del conflicto asalariado tradicional a la luz de las transformaciones en el mercado de trabajo.

### 2.1.1.2 El pensamiento crítico latinoamericano

Distintas corrientes del debate latinoamericano han expresado a lo largo de la década de 2000-2010, la necesidad de una actualización y renovación de la teoría a la luz de las transformaciones empíricas producidas. Esto es, por un lado, la toma de distancia de los viejos conceptos, por considerarlos inadecuados; y por otro la preocupación por resignificar y recuperar viejos conceptos y dotarlos de mayor capacidad explicativa ante la realidad emergente. Este planteo se realiza frente a lo que se denominó la *colonialidad del saber*<sup>12</sup>, esto es, que para comprender las realidades latinoamericanas se han empleado saberes que han sido forjados en otros contextos socioculturales, y que, por lo tanto adolecen de un carácter eurocéntrico y de pretensiones de universalidad, como es el caso de la perspectiva de los Nuevos Movimientos Sociales y su preminencia en los abordajes teóricos de la década del '90.

De este modo, el desafío que se le plantea al pensamiento crítico reside tanto en realizar un cuestionamiento a la concepción que circunscribe la noción de movimiento social a aquellos que son diferentes del sector obrero y sindical, como en formular una conceptualización propia respecto de la novedad que presenta la conflictividad y movilización social actual. Ello implica abordar la relación entre los conceptos de “movimiento social” y clases sociales en referencia a los campos de disputa abiertos por las transformaciones recientes en los capitalismos latinoamericanos. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

Así, el análisis de las transformaciones estructurales del neoliberalismo, en un sentido completamente distinto y contrapuesto al promovido por los NMS, plantea considerar la realidad surgida de dichos cambios como campo de relaciones de fuerza sociales en el marco de los cuales emergen y se reconfiguran los movimientos sociales latinoamericanos. Para el pensamiento crítico, la conceptualización de la novedad supera la oposición entre nuevos o viejos movimientos sociales para propender a una mirada que se centra en la delimitación de las rupturas y continuidades que atraviesan al conjunto de los movimientos sociales y las prácticas colectivas. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

---

<sup>12</sup> (Iglesias Vázquez, 2011)

Desde esta perspectiva se privilegia el concepto de clases sociales no como objetos sino como relaciones, donde su existencia se referencia a un sentido de pertenencia a la comunidad de situación y destino de las mismas, en su constitución como sujeto colectivo y en este sentido enfatiza el papel de la lucha y el conflicto como su principal elemento constitutivo. Siguiendo esta línea, los movimientos sociales referencian una construcción socio-histórica en la que participan sectores y grupos que experimentan la explotación, desposesión, la opresión y la dominación, donde la dimensión de clase cuenta como una de sus determinaciones principales, pero no la única. Así el concepto de movimientos sociales utilizado para nombrar formas de lucha novedosas, asume otro espesor teórico al ser resituado en referencia a estas prácticas contestatarias. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

Además, desde aquí se construye a los movimientos como heterogéneos, cambiantes, atravesados por tensiones y conflictos, marcados por luchas entre tendencias anticapitalistas y conservadoras, en el marco de los procesos socio-políticos sobre los cuales inciden y a partir de los cuales son transformados.

En este sentido, el concepto de movimiento social se inscribe en un contexto histórico específico y, lejos de toda visión homogeneizante, da cuenta de una identidad y organización compleja, contradictoria, que se delimita y constituye en el terreno de la conflictividad y que encierra también tensiones y luchas en su interior. Al mismo tiempo, refiere a diferentes planos de la práctica social, como a formas organizativas y métodos de lucha, programáticas y horizontes de cambio. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

### *Características de los movimientos sociales latinoamericanos*

El pensamiento crítico latinoamericano en gran parte ha trabajado en el análisis, conceptualización y valoración, en términos de los proyectos emancipatorios, de las condiciones particulares que signaron la configuración de los movimientos sociales emergidos a nivel regional en las últimas décadas.

A partir de allí, identifica distintas características de la práctica y programática impulsadas por gran parte de los movimientos recientes en América Latina:

1. **Apropiación social del territorio o “nueva territorialización”** (Zibechi, 2003). Esta tendencia a la reapropiación comunitaria del espacio de vida refiere tanto a las características que adoptan las formas de lucha que se distinguen por la ocupación de un espacio o territorio determinado (las ocupaciones de tierras, viviendas, rutas, pueblos o ciudades) como también a la expansión de las experiencias de autogestión productiva, de resolución colectiva de necesidades sociales (por ejemplo en el terreno de la educación y la salud) y de formas colectivas no estatales de gestión de los asuntos públicos.<sup>13</sup>
2. La práctica de los movimientos sociales latinoamericanos plantea una **renovación profunda de la noción de autonomía** que fuera históricamente, bajo la noción de independencia política, una característica del debate y la práctica emancipatoria. De este modo, las mismas se han proyectado en el terreno de la gestión comunitaria del territorio y han estado en el centro de los debates sobre la valoración de la autonomía, la naturaleza del poder y el papel del Estado en el camino de la transformación social. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)
3. **Revalorización y reinención de la cuestión democrática.** En el marco del ciclo de movilización social que se desplegó a nivel regional desde mediados de la década de los ´90, la experimentación y programática desarrollada en el terreno democrático por los movimientos sociales fue tan intensa y rica que motivó su consideración en el sentido de una reinención de la democracia (de Sousa Santos, 2002) y de su relevancia en términos de los horizontes emancipatorios (González Casanova, 2002). Esta característica se expresa en distintas dimensiones:
  - a. La construcción organizativa de los propios movimientos. Búsqueda de formas más participativas y democráticas de organización orientadas a atenuar los peligros de la burocratización y la manipulación.

---

<sup>13</sup> Quijano (2004) citado por (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008, pág. 15)



- b. La forma de la construcción de las convergencias multisectoriales; visualizadas en una utilización particular de expresión de la voluntad democrática y de formas amplias y flexibles de articulación basadas en el acuerdo para la acción.
  - c. La programática enarbolada en relación con el Estado y la forma de gestión de lo público-político. Aquí se halla aquel conjunto de demandas, programáticas y prácticas colectivas orientadas tanto a promover una democratización radical de la dinámica estatal cuanto a sostener y desarrollar las experiencias de gestión de lo público-político de carácter comunitario no estatal. Estas se refieren a las demandas de puesta en práctica de los instrumentos de la democracia participativa, de transformación de la lógica liberal-estatal y de legalización de las formas de autoridad y justicia propias de los pueblos indígenas que fructificaron en la demanda del Estado plurinacional y de Asamblea Constituyente (Tapia, 2007) que formó parte del pliego reivindicativo de muchos de los movimientos sociales en el continente. (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)
4. **Emergencia de coordinaciones en el plano regional o internacional** entre distintos movimientos y organizaciones nacionales, que dio vida al llamado “movimiento altermundialista” en oposición a la globalización neoliberal. Estas experiencias fueron consideradas expresión de un “nuevo internacionalismo” en relación a las novedades que introducían en la recuperación de pasadas tradiciones de solidaridad y articulación socio-política a nivel mundial, expresadas en las denominadas “Internacionales”.
5. **Heterogeneidad y amplitud de los sujetos sociales** abarcados en estas convergencias de movimientos (desde organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, de mujeres, ambientalistas, estudiantiles, etc.), la extensión geográfica que las mismas alcanzaban y las formas organizativas

que asumieron estas articulaciones que priorizaban la coordinación de acciones globales y campañas comunes.<sup>14</sup>

### **2.1.1.3 Aportes de algunas perspectivas teóricas al debate latinoamericano en torno a la búsqueda por la conceptualización de “movimiento social”**

Durante la década de 2000-2010, el Observatorio Social de América Latina de CLACSO se ha constituido como un espacio de diálogo del pensamiento crítico desde el cual se han realizado aportes al debate teórico latinoamericano sobre la movilización social, la explicación de los procesos de transformación contemporáneos, como así también la búsqueda de un concepto de “movimiento social”. En este sentido hallamos algunos puntos sobresalientes en los cuales se coloca el enfoque de la discusión.

#### *Pérdida de la centralidad política de la clase obrera.*

En primer lugar se observa cierto consenso en la idea de la pérdida de la centralidad política que tuvo la clase obrera en la lucha social del pasado, que se traduce en una importancia menor del mismo en el pensamiento crítico de la región. A partir de lo cual se desprende la certeza de que no hay un único ni un privilegiado actor social, vanguardia de la revolución o sujeto estratégico para la emancipación. Han emergido movimientos con una gran fortaleza en torno a conflictos ubicados en los límites entre la producción y la reproducción de la vida. Ello conduce a la conclusión, en algunos casos, de que las identidades no están estructuralmente pre constituidas (de Sousa Santos, 2001), sino que se construyen en la lucha; los actores sociales se forjan en los conflictos sociales y por lo tanto, pueden variar en cada coyuntura. (Iglesias Vázquez, 2011)

#### *Discusión acerca de la supuesta novedad de los movimientos sociales*

Como hemos señalado anteriormente, ésta discusión se prolonga desde la década del '80. Por un lado, la línea de búsqueda de lo inédito transmite la idea de ruptura, de discontinuidad entre los “nuevos” movimientos sociales y el movimiento obrero. El énfasis en la novedad se refiere sobre todo a las formas de acción, a las

---

<sup>14</sup> Seoane y Taddei (2001) citado por (Seoane, Taddei, & Algranati, 2008)

formas de organización, a las formas de participación política y ejercicio de la autoridad. Todo ello confluye en “la generalización de una forma que apunta primordialmente a la defensa y desarrollo de la participación, producida y alimentada desde abajo” (Svampa, 2008) citado por (Iglesias Vázquez, 2011).

Por otro lado, encontramos la línea que reivindica la defensa de la idea de continuidad de estos movimientos con formas de movilización pasadas; por eso de Sousa Santos insiste en que esa “novedad” no debe “ser defendida en términos absolutos” (de Sousa Santos, 2001). La misma idea sugiere Álvaro García Linera cuando afirma, a propósito de la “forma multitud”<sup>15</sup>, que se trata de una “forma de movilización profundamente tradicional y radicalmente moderna” (García Linera, La estructura de los movimientos sociales en Bolivia, 2001). Por ello, desde esta perspectiva, el énfasis en la novedad, debiera explicitar no sólo las rupturas, sino también las herencias de las formas actuales de movilización. En este sentido, la “novedad” de los movimientos sociales hace referencia fundamentalmente a la centralidad adquirida en este momento por formas de organización y de lucha, que en algunos casos tienen siglos de vigencia (Iglesias Vázquez, 2011).

### *Crítica de la política empleada tradicionalmente por el movimiento obrero.*

El cuestionamiento del movimiento obrero como actor estratégico de la lucha contra el capitalismo implicó también una crítica de la política empleada tradicionalmente por él, es decir de la teoría sobre la revolución: centrada en el Estado y en el poder de clase. En este sentido surge el debate acerca de la pertinencia de la lucha electoral y de la “toma del poder” a través del Estado. Desde esta lectura, el Estado se concibe única y exclusivamente como una “herramienta” de las clases dominantes para someter a las clases subalternas, y por lo tanto, se cuestiona que deba emplearse, para la liberación, el mismo instrumento que usan las clases dominantes para la opresión (Ceceña, 2002) citado por (Iglesias Vázquez, 2011). Se

---

<sup>15</sup> A raíz de las reformas estructurales que sufrió Bolivia- que afectaron a la economía, el Estado y la estructura de clases sociales- el basamento que hizo de los sindicatos el núcleo de las identidades subalternas fue desmontado sistemáticamente. Al mismo tiempo esto generó las condiciones para el surgimiento de otras formas de unificación social y acción colectiva, manifiestas en la defensa del agua, los servicios públicos y el reconocimiento de los derechos indígenas, a principios del S XXI. Estas formas son denominadas por García Linera como *forma multitud*.

considera que la revolución debe empezar por la transformación de las relaciones sociales de dominación en la vida cotidiana, desechando de esa manera la teoría de la “revolución en dos etapas” que implicaba, primero, la “toma del poder” y, posteriormente, la democratización de los medios de producción y de las prácticas de gobierno.

En la línea opuesta, Ellen Meiksins Wood considera que la política del movimiento obrero-dirigida hacia el Estado- resulta en el contexto actual “más, y no menos, posible e importante” (Meiksins, 2000) citado por (Iglesias Vázquez, 2011). En el mismo sentido, Borón destaca la importancia del Estado en tanto constituye uno de los más importantes, sino el principal, “dispositivo estratégico” para los fines del capitalismo contemporáneo y, por ende, en la lucha contra él. Además llama la atención sobre el hecho de que la “conquista del poder” nunca se concibió como un paso suficiente para “el lanzamiento del proceso revolucionario”, aunque sí era indispensable (Borón, 2001) citado por (Iglesias Vázquez, 2011). En este sentido considera que “los estados-nación todavía siguen siendo actores cruciales en la economía mundial, las economías siguen existiendo y las empresas transnacionales continúan operando desde una base nacional” (Borón, 2002: 168) citado por (Iglesias Vázquez, 2011).

En la experiencia latinoamericana es posible rescatar la estrategia seguida por algunos movimientos sociales y políticos con el objetivo de lograr modificar la correlación de fuerzas políticas en el gobierno, dando lugar a gobiernos de corte popular o progresista. Estas apoyan la perspectiva de transformación social que ve como necesario y posible avanzar hacia una transformación profunda de la sociedad y del Estado desde la institucionalidad vigente. Para ello se han abierto procesos constituyentes que pretenden refundar el pacto social y el papel del Estado en el mismo y, en algunos países, se han acuñado términos que recuperan la figura del Estado para el proyecto del movimiento popular, como el de “Estado plurinacional” (Tapia, 2007).

### *La concepción del poder*

La discusión del papel del Estado remite necesariamente a la concepción del poder. Para Borón, los movimientos sociales e intelectuales que subscriben la tesis de que la izquierda debe superar la “ilusión estatal”<sup>16</sup> cometen un error “en pretender que la cuestión del poder no existe”. Por otro lado, las posiciones en contra de la conquista del Estado, dejan entrever una concepción muy distinta del poder y de la política.

La revisión de ésta discusión nos permite detenernos en algunos posicionamientos políticos e ideológicos:

- **La ampliación de formas autonómicas como anticipatorias del socialismo**, como formas de construcción de relaciones anticapitalistas en el seno mismo del capitalismo, pero que sólo podrán florecer cuando se de un paso decisivo al socialismo, a partir de la conquista o asunción del poder político. Ésta podría identificarse como la línea “gramsciana” y remite a la recuperación de las experiencias de auto-organización obrera y popular, como parte de la construcción del “espíritu de escisión” necesario para concretar la ruptura con el capitalismo, pero sin renunciar a la construcción de formas políticas alternativas (“organización de nuevo tipo” como “intelectual colectivo”) (Twaytes Rey, 2004, pág. 23).
- **La ruptura completa y presente de las formas de organización social capitalista** de producción o políticas: propiedad privada y democracia burguesa. Es decir, se descarta la conquista del Estado por considerarlo irreductible y porque la lucha por el poder del Estado es una forma de reproducir tal poder.

Desde esta perspectiva se postula el contra-poder (Negri y Hardt, 2002)<sup>17</sup> o el anti-poder (Holloway, 2002)<sup>18</sup>. Se glorifica la potencia autonómica de las masas

---

<sup>16</sup> Esto es, según John Holloway, el obstáculo doctrinario propio de una concepción estadocéntrica de la revolución en la cual ésta era asimilada a la conquista del poder estatal y la transformación de la sociedad a través del Estado. (Holloway, 2001) citado por (Iglesias Vázquez, 2011)

<sup>17</sup> Negri, Antonio y Hardt, Michael (2002) “*La multitud contra el Imperio*”, en OSAL, junio de 2002, Buenos Aires. Sostienen que la democracia revolucionaria no se corresponde más con el concepto de nación (al contrario, se define cada vez más por el combate contra la nación), ni tampoco con el concepto de pueblo. En cambio postulan el concepto de contra-poder, que implica tres elementos:

populares y se concibe que el cambio radical se hará por fuera, autónomamente de las estructuras del Estado. En esta línea se posicionan autores como Ceceña, Zibechi y Bonefeld. Desde aquí se engloban las posturas tributarias del anarquismo, el marxismo libertario y el consejismo en sus variantes de autonomismo, situacionismo, “marxismo abierto”, zapatismo, etc. Estas perspectivas parten de un planteo radical de desterrar a los Estados nacionales como ejes articuladores de las prácticas para derrocar el capitalismo. Arriban a la conclusión de que la alternativa anti-capitalista debe estar ajena al Estado, los partidos, sindicatos y otras organizaciones sociales. (Twaytes Rey, 2004)

### *La relación entre lo social y lo político*

La relación entre lo social y lo político se ha visto alterada. Como señala Borón (2001), algunas corrientes del pensamiento crítico recaen en una posición similar a la neoliberal, aunque con propósitos muy distintos, al enfatizar la crítica de la política, sobrevalorando lo social, y legitimando de esa manera la separación artificial entre lo político y lo social, que llevó a la corrupción y fetichización del gobierno (Sader, 2004) citado por (Iglesias Vázquez, 2011). Desde esta mirada, los “profesionales de la política” se convierten en una “clase política”, con sus intereses propios y específicos, separada de la base social, que asimismo suplantando y expropiando las decisiones sociales (García Linera, 2003) citado por (Iglesias Vázquez, 2011). La mejor expresión de esta concepción es la consigna “que se vayan todos” que se enarboló en Argentina en la crisis de 2001-2002.

Desde algunas perspectivas, la crítica que se realiza al acto de gobernar no debiera confundirse con un cuestionamiento generalizado a la política, ya que desde

---

resistencia, insurrección y poder constituyente. Su contexto no es el Estado-nación sino los confines ilimitados del Imperio.

<sup>18</sup> Holloway, John (2002), CAMBIAR EL MUNDO SIN TOMAR EL PODER, Colección Herramienta y Universidad Autónoma de Puebla, Buenos Aires. Sostiene que para cambiar el mundo no hay que luchar por el poder. No se trata de luchar por el contra-poder sino el anti-poder y la anti-política, que niegan al poder y a la política. “Es una anti-política simplemente porque se mueve contra y más allá de la fragmentación del hacer que el término “política” implica, con su connotación de orientación hacia el Estado y de distinción entre lo público y lo privado”. Postula la disolución de las relaciones de poder, en el sentido de un “poder-hacer”, que se refiere a la capacidad creativa humana, a su potencialidad, y que se distingue del “poder-sobre”, que alude a la dominación y subyugación de la capacidad humana.

las prácticas sociales hay una resignificación de lo político, que se recupera y acerca a la vida social, rompiendo con el fetichismo del poder. En este sentido, los movimientos sociales proponen nuevas formas de hacer política. (Iglesias Vázquez, 2011)

La preocupación por romper con la lógica estatal, por la separación entre Estado y sociedad civil, y entre lo social y lo político está vinculada con el intento de eliminar la diferencia entre táctica y estrategia. En las expresiones contemporáneas de los movimientos sociales, según esta perspectiva, no existe una “lógica de acumulación que permita distinguir entre táctica y estrategia” (de Sousa Santos, 2001).

En este marco de discusión y a partir del abordaje de los puntos destacados anteriormente, nos encontramos con algunas reflexiones acerca de los aportes que el pensamiento crítico latinoamericano ha realizado a los procesos políticos que vive el continente. En este sentido, desde la perspectiva de Emir Sader (2011), el pensamiento crítico y el campo popular no estaban preparados para la nueva ofensiva del liberalismo, fueron tomados por sorpresa, lo que facilitó su hegemonía. De este modo, los diagnósticos y balances sobre los cambios producidos terminaron convergiendo en una condena del Estado, de los partidos, de la estrategia y en el abandono de la posibilidad de construcción de alternativas hegemónicas.

De alguna manera, la izquierda contribuyó así al fortalecimiento del liberalismo, ya que se debilitaron los análisis de clase en favor de los análisis de procesos democráticos, perdiendo la perspectiva de lucha por una hegemonía alternativa. Los análisis sobre el Estado y los debates de estrategias de poder fueron substituidos por análisis sobre movimientos sociales, transformándose de eje de la resistencia popular al neoliberalismo en eje de estrategias de construcción de “otro mundo posible”, en detrimento de los partidos y de la esfera política. (Sader, 2011)

Las visiones dominantes de esta perspectiva se anclaron teóricamente en la concepción de “autonomía de los movimientos sociales” contra la política en todos sus correlatos: Estado, partidos, poder, instituciones, etc. Éstas se ajustaban perfectamente con las ONG nacidas en torno a la oposición entre sociedad civil y Estado, afirmando la centralidad y autonomía de aquélla contra el Estado. Se centraron

en la denuncia, resistencia y autonomía dejando fuera de plano la búsqueda de la transformación de las estructuras de la sociedad a las cuales se oponían.

Desde la mirada de Emir Sader (2011), algunos movimientos sociales que adhirieron a esta concepción, como los zapatistas en México y los piqueteros en Argentina, no pudieron pasar de la fase de resistencia a la de construcción de alternativas al neoliberalismo, desistiendo de la posibilidad de ocupación de espacios en el campo político de disputa por la hegemonía a nivel nacional. Distinto fue el camino de movimientos sociales en Bolivia y Ecuador, que se pusieron como objetivo la construcción de instrumentos políticos de lucha por una hegemonía alternativa al neoliberalismo, disputaron procesos electorales, triunfaron y avanzaron en dirección a la refundación de los Estados de esos países pasando a una etapa posneoliberal.

El pensamiento crítico tuvo un papel importante en la fase de resistencia del neoliberalismo, de la denuncia del carácter de las propuestas neoliberales, de sus consecuencias y del fracaso de sus promesas. Centrado en esa óptica no fue capaz de acompañar al movimiento popular, cuando este pasó de la resistencia a la construcción de proyectos de hegemonía alternativa, excepto en el caso boliviano en que el proceso pudo contar con el grupo Comuna y particularmente, dentro de él, con las elaboraciones teóricas y estratégicas de Álvaro García Linera, que retoma la tradición original del marxismo de teóricos y dirigentes políticos al mismo tiempo. (Sader, 2011)

En las elaboraciones teóricas del pensamiento crítico, el concepto de Estado desapareció como objeto de reflexión, lo que generó una coexistencia pacífica con las corrientes que propugnaban la idea del Estado mínimo y, como hemos señalado anteriormente, aunque con propósitos distintos, se incurrió en una posición similar a la neoliberal, legitimando la separación artificial entre lo social y lo político. De este modo, tanto el abandono y la descalificación de la política como la demonización del Estado- condenado por voces de izquierda y de derecha- fortalecieron el renacimiento del liberalismo. Así sólo quedaba la apología del mercado de un lado y la de la resistencia “desde abajo” del otro.



En este sentido, el rescate de la dimensión política, de la esfera del poder, es esencial si se quiere construir “otro mundo posible” y no permanecer simplemente en el plano de la resistencia. El concepto de hegemonía -y sus correlatos de crisis hegemónica, bloque hegemónico, crisis de representación política, etc.- son esenciales para el pasaje de la lucha popular de resistencia – donde se acumula fuerza social e ideológica- a aquella de disputa por alternativas políticas. (Sader, 2011)

Por otro lado los nuevos gobiernos latinoamericanos han presentado diferencias sustanciales con sus predecesores, entre otras cosas confiriendo prioridad a las políticas sociales, a los proyectos de integración regional y devolviéndole la centralidad al Estado como impulsor del desarrollo económico y garante de los derechos sociales.

De este modo, el desafío del pensamiento crítico latinoamericano es además del análisis de las transformaciones ocurridas durante el proceso de acumulación de capital, de la comprensión del modelo hegemónico, de la crisis y agotamiento del modelo neoliberal, la contribución a la construcción de un modelo de hegemonía alternativa. Esto es, reanudar la reflexión en torno al Estado, específicamente a aquel que se va construyendo como alternativa de superación al neoliberal. Para esto precisa abandonar la denuncia y articular sus análisis con propuestas concretas de transformación, buscando fortalecer la capacidad de la teoría como fuerza material.

Finalmente, dentro de las búsquedas que realiza el pensamiento crítico, donde se realiza un replanteo del concepto de movimiento social y una reflexión sobre las categorías empleadas para denominar las expresiones de movilización y acción colectiva, surge como pregunta recurrente la definición de analogías o diferencias entre movimientos y organizaciones sociales. A partir de lo cual de Sousa Santos concuerda con la opinión expresada por Fernando Calderón y Elizabeth Jelin, de que en América Latina “no hay movimientos sociales puros o claramente definidos, dada la multidimensionalidad, no solamente de las relaciones sociales sino también de los propios sentidos de la acción”. Sin embargo considera que es posible encontrar las analogías entre las distintas acciones, reivindicaciones, organizaciones, horizontes, etc. Para este autor “la tarea de la teoría crítica posmoderna consiste en apuntar de nuevo

hacia los caminos de síntesis” (de Sousa Santos, 2001: 180-181) citado por (Iglesias Vázquez, 2011)

### **2.1.2 ¿Cómo se inscriben las organizaciones sociales en este nuevo escenario?**

Este camino de síntesis que debe emprender la teoría crítica posmoderna, al que hace referencia de Sousa Santos, puede guiarnos en el análisis del proceso histórico argentino, inscripto en el proceso latinoamericano, frente a lo que anteriormente hemos denominado, la configuración de un nuevo escenario de movilización y organización social.

Como hemos señalado anteriormente, desde principios del S XXI, el nuevo escenario político regional, marcado por la crisis del consenso neoliberal y por la relegitimación de prácticas y discursos antineoliberales fue acompañada, en algunos casos, por la emergencia de nuevos gobiernos de izquierda o de centroizquierda, que generaron la posibilidad de repensar las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal, entre otros. Sin embargo, todo intento de homogeneización entre las diferentes experiencias nacionales implicaría caer en un fuerte reduccionismo. La relación entre liderazgos políticos, sistema político-partidario y formas de auto-organización social presentan, para cada caso, líneas de continuidad y de ruptura respecto de los moldes de dominación de la década anterior.

#### **2.1.2.1 Emergencia de una nueva subjetividad popular**

La crisis del 2001 impactó muy fuertemente en los distintos sectores sociales provocando quiebres en la subjetividad, no sólo en los sectores de trabajadores desocupados, que se reposicionaron hacia la construcción colectiva de una actitud crítica, solidaria y movilizada, sino también en las clases medias.

Podemos decir que una serie de nuevas prácticas en el campo social, político y productivo, conjuntamente con el impacto de la crisis, promovieron las condiciones para el surgimiento de una nueva subjetividad popular, distinguida por la incorporación de nuevos elementos.

En el campo social, esta subjetividad popular se destaca por una actitud proclive a la participación en las decisiones en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, y por la exigencia de otra forma de relacionarse con el Estado y las políticas sociales.

En el campo político, la incorporación de nuevas prácticas de decisión, liderazgo y representación particularizan la nueva subjetividad democrática. Estos cambios impactan fuertemente en la cultura política y generan las condiciones para un cambio en el Estado, en las políticas hacia las organizaciones populares. (López, 2005)

La presencia de estos nuevos elementos fuerza un cambio en la cultura política marcada por la *matriz nacional-popular* hacia una cultura política democrática y plural con proyección global. En esta transformación, comienza a retroceder la subjetividad social *nacional-popular* histórica, frente al surgimiento de *nuevas subjetividades emergentes*<sup>19</sup>. Pero como afirma Argumedo<sup>20</sup>, la *matriz nacional-popular*, luego de su retroceso, volverá a generar nuevas lecturas, significados y pensamientos pero esta vez incorporando valores seleccionados de la cultura dominante. De este modo, la identidad nacional-popular toma como base su tradición de pensamiento, pero se reinventa sirviéndose de contenidos de la cultura dominante como son los conceptos de democracia, derechos humanos, libertad, y mediante la reformulación de su significado, convirtiéndolos en propuestas de participación en el poder, conforme a sus matrices de pensamiento. (López, 2005)

La nueva subjetividad democrática se asocia a prácticas sociales vinculadas con la construcción de una democracia participativa. Las asambleas, los nuevos liderazgos, el derecho a participar en las decisiones en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, constituyen sólo algunos elementos de esta nueva subjetividad y que son las bases

---

<sup>19</sup> Calderón, Fernando citado por (López, 2005)

<sup>20</sup> Argumedo, Alicia *Los silencios y las voces en América Latina: Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Ediciones del pensamiento nacional. Buenos Aires. Año 2002.

para el nuevo producto de la matriz nacional-popular: la nueva identidad nacional y popular.

La emergencia de esta nueva subjetividad popular fue la base para nuevos movimientos sociales que nutrieron las luchas contra hegemónicas latinoamericanas, donde las organizaciones populares tomaron diversos caminos emancipatorios, que suponen formas diferentes de participación e interacción global: la radicalización de la democracia, la distribución del trabajo y la recuperación del Estado nacional y popular.

Las nuevas organizaciones y líderes populares surgen dentro de un proceso de cambio político sustancial, donde las luchas abrieron un camino de reconocimiento identitario, percepción de los problemas y sus causas, participación política y profundización de la democratización de las instituciones y el aparato estatal. Se proponen caminos distintos para la construcción de la democracia representativa y la sustitución de la idea de Estado mínimo y mercantilización de las relaciones sociales por la del Estado reparador y garantista.

Estos elementos definen un campo de experiencias de organizaciones populares rurales y urbanas que nuclea a familias de trabajadores. Ellas tienen como común denominador la construcción de nuevas prácticas sociales, de una sociabilidad alternativa marcada por valores contra hegemónicos como son la producción solidaria, la ruptura con el clientelismo burocrático, la capacitación política permanente, la reconstrucción de lo público o la construcción de una nueva institucionalidad pública asociada a la recuperación del Estado, por parte de los sectores populares. (López, 2005)

Estas nuevas organizaciones que tienen un carácter total y un nuevo tipo de liderazgo democrático, pueden ser definidas como “organizaciones sociales de carácter totalizador”, ya que intentan modificar, al mismo tiempo, diferentes órdenes de la vida social de sus miembros y se encuentran enmarcadas en proyectos sociales emancipadores. Exploran caminos extrajurídicos, resistiendo y superando las divisiones que generó la política liberal entre las clases trabajadoras, fragmentando a las organizaciones en sindicales, barriales, sociales, de género, entre otras, y dividiendo al movimiento obrero en empleados, desempleados y pasivos. (López, 2005)

Desde esta perspectiva se piensa a las organizaciones en un entramado complejo en el cual son:

Organizaciones *sociales* porque exploran y experimentan nuevas relaciones, alternativas a la dominación, al patriarcado, a la explotación, al fetichismo de mercaderías, a la diferenciación identitaria y al intercambio desigual, a través de experiencias colectivas de subsistencia y de participación.

Organizaciones *productivas* en tanto operan sobre las condiciones materiales, para la propia existencia de su base social a través del proceso de producción.

Organizaciones *de derecho* porque construyen colectivamente estrategias tendientes a instaurar regulaciones estatales que garanticen las conquistas sociales. Estos derechos son concebidos desde el punto de vista popular como superación de lo sectorial y como garantía social a la satisfacción de las necesidades del hombre.

Organizaciones *políticas*, dado que aceptan la supremacía de lo político y se plantean y "contribuyen a la construcción de un nuevo orden como totalidad". Recrean un espíritu radical y movimientista de fuertes raíces en la cultura política argentina, reaccionando a los límites de la concepción demoliberal propia de la democracia representativa. (López, 2005)

#### **2.1.2.2 Aproximación a una tipología de las Organizaciones Sociales en Argentina**

En un marco general de reconocimiento de la acción de las Organizaciones como sujetos activos, se las visualiza como: actores clave, protagonistas, socios o aglutinadores de las fuerzas vivas existentes en la sociedad. También se las percibe en tanto actores demandantes, portadores de intereses específicos, instituciones de contralor o aliados corporativos. Mayoritariamente se acepta que el término "sociedad civil" refiere a un espacio social de actores (agrupaciones, movimientos, asociaciones, fundaciones, ciudadanos, individuos, grupos, etc.) en el cual se observa la coexistencia de diverso tipo de instituciones y movimientos. (CENOC, 2006, pág. 11)

Desde el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) se pensó la posibilidad de establecer una cierta clasificación o tipología que permita observar más fácilmente las similitudes y divergencias existentes al interior de este amplio universo organizativo. Así, se definió junto con la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, un convenio de cooperación para la construcción de una tipología de Organizaciones Sociales, sobre la Base de Datos de las organizaciones inscriptas en el CENOC, que permita comprender su significación en el nuevo contexto abierto a partir del colapso institucional de 2001 en nuestro país.

En el marco de este trabajo, se observa que el contexto actual de las organizaciones en Argentina ofrece cambios notables con respecto a los prevalecientes en los '90. Estos cambios pueden observarse en el plano de la intervención estatal y en el plano de las tendencias organizativas de la sociedad:

- En el plano de la intervención estatal, ésta aparece relegitimada, a diferencia del rol puramente compensador que se le asignaba en los '90, lo cual habilita un rol activo en la promoción de organizaciones y en el ordenamiento de la economía.
- En el plano de la sociedad, se observan procesos de construcción organizativa en torno a la emergencia de movimientos sociales, relativamente autónomos y articulados políticamente. (CENOC, 2006)

En primer lugar, se parte desde el análisis de las conceptualizaciones existentes y se observa que se han inspirado en dos grandes fuentes. Por un lado las que se proponen en Estados Unidos y Europa con pretensiones de universalidad, esto es, de extender su aplicación a la mayoría de los países. Por otro lado, las propuestas locales, que buscan adecuar las clasificaciones tipológicas a la experiencia y tendencias organizativas en nuestro país, en particular las que son estimuladas por las políticas públicas vigentes. (CENOC, 2006)

-Las conceptualizaciones “universalistas”:

La conceptualización de las organizaciones sociales elaborada en base a la experiencia de EE.UU. está enfocada a diferenciar las organizaciones sin fines de lucro. La definición operacional de estas organizaciones refiere a las que “no distribuyen ganancias/excedentes/recursos entre sus miembros” sino hacia quienes

permanecen afuera de la organización. A la inversa, la conceptualización de las organizaciones sociales en los países europeos (Francia, Italia, España) está orientada a diferenciar el campo de la “economía solidaria” o “social”, en las que resulta legítimo distribuir recursos entre sus miembros.

-Las conceptualizaciones a partir de tendencias:

El otro eje de la construcción tipológica se refiere a quienes enfocan la experiencia organizativa local, y en el que la clasificación resulta sobre todo de la inducción/generalización a partir de las organizaciones realmente existentes, desde enfoques teóricos diversos.

Las clasificaciones propuestas por Filmus, Arroyo y Estébanez, buscar situar a las organizaciones existentes en relación con sus “funciones sociales” y, por lo tanto, permite situarlas en términos de su capacidad de articular políticas sociales, sea fortaleciendo su capacidad de asistencia directa a la población, o bien de mediación para el fortalecimiento y promoción de esas capacidades. En la tipología que luego realiza Arroyo, se introduce también una distinción de “ámbito” o “nivel” de intervención, orientada a detectar las organizaciones que pueden articularse en el marco de políticas de desarrollo local de base territorial. También se introduce la observación de los “movimientos sociales”, que pueden operar tanto en el plano “territorial” como “temático”, lo cual resulta indicativo del giro o transición de los enfoques con respecto a los que prevalecían en los ´90. (CENOC, 2006, pág. 33)

La clasificación propuesta por Pastrana y De Francesco, sitúa claramente las organizaciones en el marco de la constitución de actores y movimientos sociales, por un lado, y por otro en relación con sus roles en la articulación de políticas públicas, como las diferencias que establecen entre organizaciones “de apoyo”, “de asistencia”, etc.

### *Tipología propuesta por el CENOC*

Elaborada a partir de tres articulaciones, teniendo en cuenta un fundamento teórico para la clasificación, una herramienta de conexión o “puente” con las organizaciones que acceden al registro del CENOC y la preservación de la identidad de las mismas.

**1ª articulación:** clasificación teórica/empírica. Atiende al grado de institucionalidad de las organizaciones, su constitución social o articulada con servicios estatales, su filiación y su ámbito de actuación.

El ámbito de actuación de estas organizaciones conforma un “espacio público social”, que alude al mismo tiempo al carácter público de las regulaciones que habilitan su conformación como a la dimensión colectiva de los procesos de decisiones que prevalecen en ese espacio. La emergencia de este ámbito público social, permite apreciar el cambio actual con respecto a las nociones que prevalecían en los ’90, cuando las organizaciones sociales eran concebidas en términos del “retiro” de la intervención estatal del campo de la economía, al mismo tiempo que las reformas “de mercado” venían a consolidar la dinámica de las empresas privadas en la provisión de servicios antes proporcionados por el Estado. En este sentido, el rol de las organizaciones sociales era concebido, de modo similar al de empresas privadas, como sustitutos del Estado en la prestación de servicios o la producción de bienes públicos. (CENOC, 2006)

La definición de un ámbito “público social” permite trascender la oposición entre “sociedad y Estado” que prevalece en las clasificaciones que derivan, a su vez, del postulado de una diferencia entre “privado y público”.

#### Criterios de clasificación:

##### a) Formas de integración de las organizaciones.

Vinculada con su origen, según se relacione más directamente con la dinámica de grupos sociales, o bien se articule con la prestación de algún servicio estatal en diversos campos. Se distinguen dos tipos de organizaciones, **según se articulen o no con la prestación de servicios que proporciona el Estado**. En el primer caso



encontramos a una asociación de bomberos voluntarios o una cooperadora escolar. En el segundo, una sociedad de fomento o un club, cuya existencia no se origina en la existencia de un servicio público previo. (CENOC, 2006)

Esta forma de distinción posibilita la selección y asignación de prioridades de política pública.

b) Institucionalización

Constituye un proceso que las articula con las regulaciones estatales, tanto en términos de su campo de actuación como de su estructura interna, clasificándolas en **institucionalizadas y no institucionalizadas**.

Desde la perspectiva del CENOC, la institucionalización de las organizaciones facilita la transferencia de recursos materiales o de gestión promovida por las políticas públicas y/o su planificación, ya que posibilita la selección de mecanismos de asignación a organizaciones institucionalizadas, o bien mediada por otras instituciones en relación con las organizaciones no constituidas como sujeto jurídico. (CENOC, 2006)

c) Filiación de las organizaciones

Define su autonomía o articulación con otras organizaciones, lo que permite distinguir entre organizaciones “**no filiadas**” y aquellas que se originan o se incluyen en una organización más amplia, sea ésta religiosa, estatal, política, etc.

Este criterio permite identificar las posibilidades de acceso a diferentes tipos de recursos de las organizaciones, según se integren o no en colectivos más amplios. En este sentido, las organizaciones “**filiadas**” presumiblemente tendrán acceso a los recursos materiales y simbólicos provenientes del colectivo mayor al que se integran, al mismo tiempo que, presumiblemente, una menor autonomía en la definición de sus fines y objetivos, dependientes de las condiciones de su integración en dicho colectivo. (CENOC, 2006)

d) El alcance de las organizaciones

La inserción en el territorio de las organizaciones sociales adquirió una creciente importancia en la última década en Argentina, debido en parte, a que debieron suplir el “retiro” de la intervención estatal y/o el deterioro de los servicios sociales provistos

por el Estado en el plano local. Actualmente las capacidades organizativas presentes en los territorios son solicitadas en el marco de esquemas diversos que buscan movilizar recursos para el “desarrollo local”, promovidas desde diferentes instancias estatales, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (CENOC, 2006, pág. 38)

La distinción que se realiza a partir de este criterio es de organizaciones sociales de tipo “local” y “no local”.

**2ª articulación:** tiene como objetivos principales dar cuenta de las finalidades de las organizaciones sociales, conocer las modalidades de relación que adoptan los que participan en ellas y el tipo de relaciones que establecen con los beneficiarios de sus acciones (personas, grupos u organizaciones).

- Organizaciones de promoción humana: destinadas a la asistencia directa de personas y/o familias que sufren carencias básicas, y a promover sus capacidades individuales para acceder a recursos necesarios para su supervivencia y bienestar. La relación entre las organizaciones y las personas que asisten configura el esquema clásico que diferencia entre donante/receptor cuando se brinda ayuda material o servicios, propio de la relación filantrópica y el culto. (CENOC, 2006)
- Organizaciones de promoción social: son organizaciones conformadas por miembros que pertenecen a la misma población receptora de los bienes y servicios que generan, aunque estos últimos pueden estar destinados a un entorno social más amplio. Promueven la organización colectiva y la cohesión social.

Pueden establecerse diferencias según el tipo de servicios o actividades que brindan: producción de bienes, prestación de servicios comunitarios, promoción de capacidades y habilidades especiales, etc. (CENOC, 2006)

- Organizaciones de promoción del desarrollo: son organizaciones cuya finalidad es promover capacidades y conocimientos que se transfieren a organizaciones sociales y/o a los miembros de estas comunidades; favoreciendo, también, el

fortalecimiento grupal o institucional de las entidades sociales. (CENOC, 2006, pág. 40)

Pueden diferenciarse entre quienes promueven diversos tipos de actividades culturales y educativas o de capacitación, de aquellas orientadas a la investigación cuyo producto es por lo general intangible.

- Organizaciones de promoción de derechos: son organizaciones cuya finalidad primordial es la defensa y extensión de derechos y valores universales o de categorías sociales particulares.

Puede diferenciarse, en primer lugar si se trata de derechos universales (igualdad de género, preservación del medio ambiente) o de derechos que orientan prácticas de “discriminación positiva” de categorías sociales particulares (reivindicaciones étnicas, de personas con capacidades especiales o de grupos afectados). En segundo lugar es necesario diferenciar entre derechos e intereses, ya que se engloban aquí las organizaciones de interés (sindicatos y asociaciones empresarias). (CENOC, 2006)

En este esquema general, aunque pueden existir organizaciones que asumen todos o varios de estos fines, alguno de ellos prevalece en la configuración de la identidad de las organizaciones. Así, mientras las *organizaciones de promoción humana* están orientadas a la asistencia individual o familiar, las *organizaciones de promoción social* están conformadas por los propios miembros de la comunidad que se autoorganizan para la realización de sus actividades. Del mismo modo, las *organizaciones de promoción del desarrollo* se configuran en términos del esquema de las organizaciones de apoyo que transfieren conocimientos y capacidades técnicas hacia los miembros de las comunidades u organizaciones de base, en cambio las *organizaciones de promoción social* potencian la acción colectiva de sus propios miembros y de la comunidad de pertenencia. (CENOC, 2006)

En el caso de las *organizaciones de promoción de derechos*, éstas se orientan principalmente a la reivindicación y difusión de valores e identidades más allá de las prácticas encaradas para la satisfacción de necesidades concretas.

**3ª articulación:** el objetivo es definir a las organizaciones sociales según los fines que prevalecen en relación a sus acciones. De esta manera, el propósito de la clasificación es que permita una identificación de sí mismas, que puedan ser reconocidas por otras organizaciones, y a su vez que sirva como insumo para las políticas sociales.

En el trabajo que realizó el CENOC, las categorías quedaron definidas de manera exhaustiva y excluyente, para lo cual se consideraron los objetivos expuestos por las organizaciones y las variables que definen aspectos de las mismas, tales como Tipo de Beneficiario, Modo de Intervención, Alcance Geográfico, Tenencia o no de Personería Jurídica y otros rasgos descriptivos. (CENOC, 2006)

1. Organización de transferencia y asistencia técnica: trabajan en diferentes áreas temáticas como promoción social, investigación, apoyo técnico, capacitación. Brindan apoyo a otras organizaciones o a sus asociados.
2. Ayuda solidaria/voluntariado: realizan tareas vinculadas a la Filantropía/Voluntariado, beneficiando sólo a miembros de la comunidad. Son en su mayoría Asociaciones dirigidas a población en riesgo, en situación de vulnerabilidad, con NBI, etc.
3. Cooperadora escolar/Cooperadora (otro tipo).
4. Asociación de consumidores.
5. Bomberos voluntarios.
6. Biblioteca.
7. Centro/Grupo comunitario: organizaciones conformadas por personas afectadas por una problemática común, relacionada al mejoramiento de la calidad de vida; incluyendo tanto la satisfacción de NBI como a las mejoras en la infraestructura barrial; pueden realizar actividades relacionadas al área de la capacitación para la formación en oficios y/o el desarrollo de emprendimientos productivos. Benefician sólo a sus miembros o a sus miembros y a integrantes de la comunidad. Son organizaciones de base con un fuerte anclaje territorial.
8. Unión vecinal/Sociedad de fomento: son aquellas organizaciones creadas por vecinos del barrio para lograr el mejoramiento del mismo, ya sea organizando el trabajo del propio vecino, haciendo demandas a entidades estatales o privadas, o realizando otro tipo de actividades.
9. Centro de jubilados.
10. Club social/deportivo.
11. Entidad religiosa: prestan asistencia espiritual y difunden valores religiosos.

12. Centros de estudio/investigación.
13. Federación.
14. Confederación.
15. Defensa de derechos: agrupaciones cuyos miembros persiguen un objetivo común de defensa de intereses de grupos (niños, amas de casa, discapacitados, consumidores, comunidades aborígenes, etc.). No son organizaciones con anclaje territorial y su alcance es hacia toda la comunidad.
16. Organización de salud: pueden ser centros de atención de día que trabajan en el área de atención clínica general o centros de atención de patologías específicas. Benefician a toda la comunidad brindando un servicio público no estatal. Se incluye también a organizaciones que prestan asistencia a personas con capacidades diferentes. El tipo jurídico puede ser: Asociación Civil, Mutual, Fundación.
17. Organización cultural: son instituciones dedicadas a la difusión, capacitación, asesoramiento, promoción social, asistencia técnica y financiera en las diferentes expresiones del arte y la cultura (museos, centros de promoción de las tradiciones locales, centros culturales, teatros, etc.).
18. Organización de defensa de intereses de categorías: principalmente promueven la defensa del sector que representan (Asociaciones Profesionales y de oficios, Cámaras Empresarias, Sindicatos, Gremios, Movimientos).
19. Hogares (niños, ancianos, mujeres, adictos): organizaciones institucionalizadas que trabajan en la Atención Primaria/Humana, pudiendo adicionar tareas de Promoción Social/Desarrollo.
20. Institución educativa/formación: pueden o no estar institucionalizadas y trabajan en la formación y alfabetización de población en edad escolar, adultos mayores, niños en edad no escolar (jardines) y educación especial.
21. Organizaciones productivas asociadas: personas que se asocian para producir bienes y/o servicios. Trabajan principalmente en el fomento y desarrollo de emprendimientos productivos locales, asociativos, revalorizando el trabajo (Cooperativas, fábricas recuperadas, microemprendimientos, etc.).
22. Agrupación de colectividades: integradas por nativos o descendientes de la colectividad que representan.
23. Organizaciones prestadoras de otros servicios: centran su acción en la prestación de diversos servicios tales como: financieros, subsidios, turismo, fúnebres, etc., dirigidos a sus asociados y/o a la población en general.
24. Otras: aquellas organizaciones que no pueden agruparse mediante una clasificación por referir a temáticas muy diversas o porque la información disponible resulta insuficiente.

## CAPÍTULO 3

### 3.1 EL INICIO DEL CICLO DEL KIRCHNERISMO

#### 3.1.1 Redefinición de la hegemonía política y un nuevo patrón de acumulación frente al colapso económico, social y político

En el marco de una crisis internacional originada en el sudeste asiático, en 1998 la Argentina entra en una prolongada depresión que culmina entre 2001 y 2002 con la implosión del régimen de Convertibilidad y el agotamiento del patrón de acumulación sustentado en la *valorización financiera*.

La crisis desarrollada entre los años 1998 y 2001, así como el triunfo de la propuesta devaluacionista durante 2002, dieron lugar no sólo a un colapso económico sino a una crisis social y política que cuestiona el patrón de acumulación de capital vigente. Se puso de manifiesto una profunda crisis del sistema político debido al colapso de la forma de hegemonía que impuso la oligarquía, el *transformismo argentino*, durante la vigencia del patrón de acumulación de capital sustentado en la *valorización financiera*.

Esta debacle, sin que le sucediera un nuevo patrón de acumulación de capital, dio lugar a una etapa de intensa lucha social que involucró, en mayor o menor medida, tanto a los distintos estratos de trabajadores como a las diferentes fracciones del capital. No se trató de luchas sociales que se llevaron a cabo aisladamente sino estableciendo acuerdos e incluso alianzas con otros estratos sociales o fracciones del capital, intentando de ese modo definir el perfil de la futura acumulación de capital y el consenso social que permitiera plasmarlo como una propuesta universal para el conjunto social. (Basualdo, 2011)

En el planteo de esta lucha, la valorización financiera culminó con una fracción del capital que disminuyó su predominio económico de una manera contundente debido a la venta de sus activos fijos a capitales extranjeros, pero al mismo tiempo conservó su hegemonía política, lo cual le permitió conducir la salida de ese patrón de acumulación, y específicamente del régimen de convertibilidad, preservando sus intereses específicos. Por lo que la alianza devaluacionista logró imponer su propuesta alternativa, poniendo como enemigos fundamentales a quienes poco tiempo antes habían sido sus financiadores y socios, es decir el capital extranjero, y específicamente dentro de ellos los acreedores externos y las empresas que controlan el capital de las empresas privatizadas.

Durante el 2002, el colapso social confluyó con una profunda crisis del sistema político, por lo que se produjo el adelantamiento de las elecciones, triunfando con un escaso apoyo, la fórmula de Néstor Kirchner.

Inicialmente, el nuevo gobierno reafirmó y profundizó el planteo de la administración anterior, convalidando el liderazgo de la fracción del capital que ejercía la hegemonía política. Sin embargo, hubo otras dos líneas de acción que fueron consolidándose. La primera, de neto corte económico, se refiere a la decisión ineludible de lograr el mayor crecimiento económico anual posible, sobre la base de la expansión de la economía real, es decir, de la producción de bienes y servicios, buscando superar la inédita crisis, pero también disminuir significativamente la desocupación, mejorando de esa manera la distribución del ingreso. Esta política se vio favorecida por la “autonomía relativa” que adquirió la economía interna respecto al poder financiero establecido a nivel mundial que permitió retener el excedente económico. La segunda, de contenido netamente político, fue la búsqueda por lograr la hegemonía política en su forma clásica, es decir a través de la inclusión política y social de los sectores sociales subalternos. (Basualdo, 2011)

La primera etapa del ciclo de gobiernos kirchneristas, se caracterizó por una notable expansión económica impulsada por el conjunto de las variables que componen la demanda agregada, dentro de las cuales se destacó el aporte realizado por el consumo privado y la inversión pero acompañados por la contribución de las

exportaciones en una etapa en la que se revirtieron los términos del intercambio (precios de las exportaciones/precios de las importaciones), se evitaron los estrangulamientos en el sector externo y se aseguró un superávit fiscal así como una sólida disponibilidad de reservas que dieron por superadas las crisis en el sector externo o las maniobras desestabilizadoras a partir de la demanda de divisas. Así, los sectores económicos predominantes obtuvieron una elevada tasa de rentabilidad y los trabajadores mejoraron sus condiciones de vida por el incremento de la ocupación, aun cuando su participación en el ingreso fue menor en relación a la magnitud del crecimiento económico.

Estos logros económicos fueron el resultado de una disputa entre dos tipos de hegemonía vinculadas a propuestas enfrentadas, encarnadas en el propio gobierno. Por un lado, aquella impulsada por los grupos económicos locales que intentó subordinar al sistema político y utilizar al Estado como medio para reposicionarse en la economía real, luego de haber vendido una parte de sus activos fijos al capital extranjero y haber fugado una parte mayoritaria de su capital al exterior durante la *valorización financiera*. Por el otro lado, se encuentra el tipo de hegemonía que buscó plasmar un proyecto de expansión económica alineado con las experiencias populares que se registraron en el país y la región durante el siglo XX. Es decir, aquellas que si bien no reconocieron como su problemática central el replanteo estructural de la relación entre capital y trabajo, sí asumieron como tarea primordial el tutelaje estatal sobre los sectores populares, así como el impulso de la distribución del ingreso entre ambos términos de la ecuación capitalista en favor de la clase trabajadora. Esta perspectiva implicó disciplinar a las fracciones del capital dominante, restaurando la primacía de lo político sobre lo económico y, en consecuencia, la autonomía relativa del Estado respecto de las fracciones del capital predominantes en la estructura económica. (Basualdo, 2011)

La asunción de Cristina Fernández de Kirchner en 2007, coincidió con una modificación en la naturaleza del gobierno que se originó en la determinación de los sectores dominantes de subordinar, de allí en adelante, al nuevo gobierno a sus intereses, dando por finalizada esa dualidad hegemónica contradictoria que existía hasta el momento.



A partir de aquí, el planteo de los sectores dominantes parece sustentarse en la búsqueda del disciplinamiento del gobierno, logrando que abandone la línea distribucionista en sus políticas. Así, en el conflicto del año 2008 con el sector de la oligarquía agropecuaria por las retenciones móviles, se manifestó con claridad la lucha del mismo por aquel fin. La ofensiva de ese establishment local tuvo un contenido eminentemente político porque lo que se puso en marcha fue la disputa por recuperar su hegemonía y definir un nuevo patrón de acumulación de capital que reconociera a esas fracciones del capital como su núcleo central, es decir, sustentado en la producción primaria exportadora.

El gobierno enfrentó la agresión acentuando el carácter popular de su gestión. A partir de allí, buscó su consolidación social y política a través de la hegemonía clásica, y en términos más específicos encuadrándose dentro de la tradición de los gobiernos nacionales y populares. De este modo, el kirchnerismo redefinió su postura inicial: las fracciones del capital que debía enfrentar no eran únicamente los acreedores externos y el capital extranjero que controlaba las empresas de servicios públicos que fueron privatizadas, sino que se les sumó la fracción del capital que había sido hegemónica durante la valorización financiera (los grupos económicos locales). (Basualdo, 2011)

El desenlace del conflicto sobre las retenciones móviles trajo aparejado la consolidación de una *hegemonía clásica* por parte del segundo gobierno kirchnerista<sup>21</sup> y no una recreación del *transformismo argentino*, lo que significó un triunfo para los sectores populares y una derrota para la fracción de capital que detentó la hegemonía durante la valorización financiera.

A partir de allí el gobierno intensificó el tutelaje estatal sobre los sectores populares, mediante medidas que buscaban incrementar la participación de los asalariados en el ingreso y a través de la institucionalización de reivindicaciones de minorías diversas.

---

<sup>21</sup> Aunque en el debate parlamentario por las retenciones móviles fue derrotado.

### 3.1.2 Reconfiguración del movimiento nacional y popular dentro del proceso histórico latinoamericano

Como mencionamos anteriormente, el gobierno kirchnerista se inscribe en la línea de los regímenes populares y nacionales que desde la primera mitad del siglo XX irrumpieron en América Latina<sup>22</sup> y por lo tanto, como movimiento, manifiesta una de las características paradigmáticas de los mismos, que es que surgen a partir de la crisis del bloque de poder que era hegemónico hasta ese momento, al cual enfrentan y tratan de desarticular y disciplinar. Esto indica que “el propósito de los movimientos nacionales y populares es desarticular un bloque de poder determinado, consolidando un tipo de Estado específico. Es decir, que la *problemática popular* delimita un espacio social diferente a la *problemática clasista*, ya que no se plantea como un primer paso hacia una revolución social que desemboque en una sociedad sin clases sociales, sino que en principio se propone instaurar un régimen específico dentro de un orden capitalista y, por lo tanto, inmerso por definición en un orden clasista”. (Basualdo, 2011, págs. 162,163)

En este marco, las experiencias nacionales y populares latinoamericanas no cuestionaron la base misma del capitalismo sino que intentaron consolidar un Estado cuyas políticas estaban sesgadas en beneficio de los sectores populares. En esta línea histórica se inserta el kirchnerismo enfrentando a las fracciones centrales de la valorización financiera: los grupos económicos locales, los acreedores externos y el capital extranjero prestador de servicios públicos.

El kirchnerismo integra lo que podría denominarse la tercera generación de gobiernos populares en América Latina, donde convergen Evo Morales en Bolivia, Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, cuyas experiencias son diferentes de acuerdo a la situación de la lucha social de cada una estas realidades nacionales pero que tienen como común su carácter nacional y popular. (Basualdo, 2011)

---

<sup>22</sup> Años '40 y '50: Lázaro Cárdenas en México, Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil. Años '60 y '70: Velasco Alvarado en Perú, Torres en Bolivia, Allende en Chile, Rodríguez Jara en Ecuador, Cámpora y Perón en Argentina.

Estos gobiernos son caracterizados por distintos autores como neopopulismos, y aquí Roberto Follari (2010, pág. 13) explica que “se trata de nuevas modalidades políticas antimperialistas en Latinoamérica que se expresan en lo que algunos han categorizado como populismo radical (Evo Morales, Chávez), y la existencia de otros gobiernos que no se atienen del todo a las formas del parlamentarismo convencional (Kirchner y Fernández en Argentina)”. Desde esta perspectiva el “populismo original” correspondería al de la etapa del Estado Social y habría vuelto en un nuevo formato con tintes anticapitalistas más marcados. El “populismo radical” al que estaríamos asistiendo es inédito previamente (con referencias al socialismo en los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador y con expresiones de rechazo del neoliberalismo económico en el caso Argentino) y se asientan sobre múltiples movimientos sociales quienes a la vez integran los frentes de gobierno de cada país, conservando como característica el liderazgo personal como herramienta facilitadora y conductora de la participación popular.

Lo que discute el populismo habitualmente es la plasmación de una versión de lo político alternativa a la democracia liberal. La aceptación de la misma por el populismo es parcial, llega a través de ella al gobierno, pero discute su pertinencia para tratar de modificar las condiciones del sistema político como tal, hacia una profundización democrática que la democracia liberal es incapaz de viabilizar. (Follari, 2010)

Esta profundización democrática tiene como herramienta imprescindible el fortalecimiento y conducción de la participación popular, sobre la cual se centra el interés de nuestro trabajo. Aquí encontramos como elemento esencial del análisis que realiza Follari (2010) sobre la obra de Laclau, la idea de que el populismo construye una forma alternativa de pensar lo político y de que constituye una parte pero quiere desde allí cambiar las condiciones del todo, manifestando una tendencia a presentarse como representante de la Nación en su conjunto<sup>23</sup>. Al mismo tiempo se abre la opción a pluralismos de representación social por vías de movimientos y ONG que puede ser en lo efectivo mucho más abierto y plural que lo que puede ser la vía parlamentaria.

---

<sup>23</sup> Laclau desarrolla la idea de que en los movimientos populistas hay una tensión entre representar una parte de la sociedad (la “plebs”) y la sociedad en su conjunto (el “populus”).

Como hemos señalado anteriormente, el proceso histórico en el que surgen estos neopopulismos es de una profunda crisis del bloque de poder. Aquí Follari (2010, págs. 114, 115) apunta que “los gobiernos neopopulistas actuales han surgido a partir de crisis institucionales severas. El caracazo, la caída de Mahuad en Ecuador, la guerra del agua en Bolivia, el 2001 argentino. Es notorio que la caída de los sistemas habituales de representación es la que abre el espacio a la posibilidad populista, y hace legítimable su fuerte discurso de ruptura con la institucionalidad previa. Obviamente que tales crisis son condición necesaria pero no suficiente para que los procesos populistas se instalen; se requiere también el movimiento popular con un cierto umbral de organización, y la figura del líder capaz de galvanizar sus fuerzas en alguna forma de unidad política”.

En definitiva los populismos latinoamericanos se construyen desde el Estado, con una práctica efectiva sustentada desde el real ejercicio de redistribución facilitado por el manejo del aparato del Estado. De tal manera, el estatalismo propio de los populismos no sólo es doctrinario, debido a que le da al Estado un lugar central en la regulación del mercado y lo entiende como “síntesis de la Nación”, sino que también tiene un sentido operativo-fundacional. (Follari, 2010)

Situándonos en esta línea en la cual se encuadra el gobierno argentino desde el 2003, podemos enfocarnos en los elementos esenciales que lo configuran como un nuevo proyecto político que se propone y materializa profundas transformaciones, abriendo una nueva etapa en el proceso histórico de la Argentina.

### **3.1.3 Nuevo proyecto político**

A partir del ciclo iniciado en el 2003 en Argentina nos encontramos con una sociedad que lentamente comienza a reconstruirse luego de un profundo proceso de desgarramiento y fragmentación. La crisis sufrida generó el resurgimiento de sujetos que reivindican sus derechos como ciudadanos, que con su participación y

protagonismo comprometido reclaman un nuevo modelo de gestión de políticas y por ende, un nuevo proyecto político.

Ante esto se plantea un gran desafío para las clases dirigentes, que deben lograr leer el mapa que delineó el modelo neoliberal, interpretar las consecuencias de sus políticas y formular un nuevo proyecto que conduzca a la salida de la crisis y a una mejora sustancial en las condiciones económicas y sociales del país.

En este sentido, el gobierno de Néstor Kirchner se plantea desde el inicio como un proceso de transformación y de construcción de una nueva institucionalidad, momento político denominado por el mismo gobierno como **“bisagra”**<sup>24</sup>. Estamos hablando de un momento de transición paradigmática donde se conjugan una nueva subjetividad popular, un nuevo tipo de organizaciones, nuevos liderazgos y una reinención de la identidad nacional y popular, en el marco de la respuesta generada por la matriz de pensamiento nacional y popular latinoamericana ante los embates del modelo neoliberal. Así, el proyecto político iniciado en el 2003 se encuentra asociado a las ideas de democracia participativa, de derechos y de ciudadanía, por lo que éste dirige su búsqueda hacia el fortalecimiento de los derechos humanos sociales, políticos, económicos y culturales con equidad territorial.

En este camino iniciado, el centro se puso en la “recuperación del ejercicio político como herramienta de transformación de realidades”<sup>25</sup>, por lo que el redimensionamiento del espacio público y la participación activa de los ciudadanos resulta indispensable.

El Estado recupera su rol activo sobre la economía y reasume su responsabilidad sobre la cuestión social, por lo que se comienza a pensar en las políticas públicas como un modo de articulación entre el Estado y la sociedad, capaces de modificar las relaciones allí presentes, orientándolas en función de otra composición y reorganizándolas en relación con los grupos sociales. Es decir, piensa a éstas como el “Estado en movimiento” y en ruptura con la lógica neoliberal, lo que implica una autonomía del Estado respecto del mercado. (Kirchner A. , 2006)

---

<sup>24</sup> (Kirchner A. , Políticas Sociales en acción. La Bisagra. Memoria, Verdad. Justicia. Organización Social., 2007)

<sup>25</sup> (Kirchner A. , 2011, pág. 11)

Desde el discurso de asunción, Néstor Kirchner ya trazaba este cambio de paradigma señalando que “...es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política. [...] Queremos recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores”. (Kirchner N. , 2003, págs. 3,4)

Desde sus primeros pasos el gobierno tendió a reconfigurar el campo político desde la esfera institucional, constituyendo ejemplo de esto, los cambios producidos en la Corte Suprema de Justicia, la asunción de la política de derechos humanos como política de Estado, la reivindicación de una cierta autonomía de la política respecto de la economía en el marco del default y, por último, la opción por una política económica heterodoxa.

A lo largo del período de gobierno, el kirchnerismo ha determinado distintas prioridades en su gestión, que en definitiva constituyen grandes ejes a través de los cuales se han conducido las políticas de Estado. Podemos identificar entre ellos: política de desendeudamiento para garantizar la soberanía popular (renegociación de la deuda pública y cancelación de la deuda externa con el FMI); efectivización de un crecimiento económico sostenido; abandono de recetas económicas recesivas; acumulación de reservas para evitar corridas cambiarias; generación de fuentes de

empleo; recuperación de las negociaciones salariales; reactivación de la obra pública; impulso a la inversión pública y privada; fortalecimiento de la producción y el mercado interno; redistribución de la riqueza y recuperación del consumo; aumento de las exportaciones; reindustrialización y sustitución de importaciones; inclusión social; recuperación y ampliación del sistema jubilatorio; aumento de la inversión en educación y ciencia; mejora cualitativa y cuantitativa de la inversión social; derechos humanos; integración regional; defensa de la soberanía nacional; fortalecimiento de las funciones públicas de regulación; democratización de medios de comunicación; ampliación de derechos.

De este modo, es posible señalar algunos **indicadores oficiales y medidas de gobierno**<sup>26</sup> comprendidas en el período 2003-2010, donde se verifican estos ejes articuladores:

#### **En materia económica**

- Reducción de la deuda pública externa de 105.895 millones de dólares en 2003 a 55.015 millones de dólares en 2010. (Fuente: Ministerio de Economía)
- El Producto Bruto Interno de la Nación pasó de 268.561 millones dólares en 2003 a 425.323 millones de dólares en 2010. (Fuente: INDEC)
- Acumulación de reservas, de 11.000 millones de dólares en 2003 a 52.000 millones en 2010, lo que brinda una mayor independencia financiera. (Fuente: Ministerio de Economía)
- Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central para que además de asegurar la estabilidad monetaria y financiera, también deba promover el empleo y el desarrollo económico con equidad social.

#### **En materia de trabajo y seguridad social**

- Evolución del nivel de empleo: la tasa de desempleo descendió abruptamente de 1.760.000 desocupados en 2003 a 852.000 desocupados en 2010. (Fuente: INDEC)

---

<sup>26</sup> Consultado en Sitio Web de la Presidencia de la Nación, [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar), septiembre de 2012.

- Eliminación del sistema de AFJP y creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), Ley de Movilidad Jubilatoria que garantiza a los jubilados dos aumentos automáticos por año y Programa de Inclusión Previsional.

- Reinstalación del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil.

#### **En materia de inclusión social**

- La participación de los trabajadores en el PBI pasó del 27 % en 2003 a 44,9 % en 2010. (Fuente: INDEC)

- El índice de pobreza descendió del 47,8 % en el 2002 al 12 % en el 2010. (Fuente: INDEC)

- Asignación Universal por Hijo para 3.540.000 niños y jóvenes.

- Promoción del Microcrédito para proyectos productivos, alcanzando a 100.000 emprendedores, 1512 organizaciones sociales y 26 consorcios de gestión con 5500 asesores de crédito.

#### **En materia de educación:**

- Ley de Financiamiento Educativo. En el 2002 se destinaba el 2% del PBI a educación y hoy se destina más del 6%.

- Ley de Educación Nacional que establece la enseñanza media obligatoria.

- Programa Conectar Igualdad para 3.000.000 de alumnos y docentes de todo el país.

#### **En materia de inversión pública y servicios:**

- Recuperación de YPF. A través de la Ley Nº 26.741 se declara de Interés Público Nacional el autoabastecimiento de hidrocarburos, se crea el Consejo Federal de Hidrocarburos y declara de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.

- Plan Federal de Viviendas: construcción de 800.000 viviendas.

- Recuperación de Aerolíneas Argentinas.



### **En materia de justicia y derechos humanos:**

- Reducción de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y autolimitación presidencial para la designación de sus integrantes, terminando con la “mayoría automática” para avalar las decisiones del Ejecutivo.

- Adhesión a la Convención sobre Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, lo que permitió la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final habilitando la reactivación de más de 600 causas contra la humanidad cometidas durante la dictadura militar.

### **En materia de comercio y relaciones exteriores:**

- Creación de la UNASUR como espacio de integración regional junto a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

- Impulso al MERCOSUR y acuerdo de integración comercial del mismo con la UE.

- Crecimiento de la exportaciones de 29.941 millones de dólares en 2003 a 68.500 millones de dólares en 2010. (Fuente: Ministerio de Economía)

### **En materia de derechos y participación ciudadana:**

- Ley de Matrimonio Igualitario para personas de un mismo sexo.
- Ley de Identidad de Género.
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Con este breve detalle intentamos realizar una representación sintética del modelo iniciado a partir del 2003, es decir, consideramos que constituyen datos sumamente relevantes en el proceso histórico, que nos ayudan a comprender el surgimiento y consolidación de un proyecto que propone como eje el desarrollo nacional y los sectores populares y que configura una nueva forma de entender la política y el rol del Estado.

## 3.2 LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL 2003

A partir de esta etapa que se abre en el proceso histórico, con la consolidación de un nuevo proyecto político y de un nuevo escenario de movilización y organización social, al que nos hemos referido en el capítulo anterior, nos proponemos abordar el análisis de la forma en que se configura la política social como espacio de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales para el abordaje de una nueva cuestión social.

En este sentido, retomamos la idea de que en este nuevo escenario fundamentalmente se vuelve a pensar al Estado como medio que garantice los derechos humanos sociales, económicos, políticos y culturales. La forma estatal pasó a ser una forma organizativa factible para organizar lo social, y así garantizar el acceso del pueblo a los recursos producidos por la población, lo que generó un punto de inflexión en la conceptualización de lo público y del Estado. (López, 2005)

### 3.2.1 Hacia una definición de Política Social

En el primer capítulo de este trabajo nos detuvimos en el análisis de la política social de los '90 e hicimos referencia a la *nueva cuestión social* producto del modelo neoliberal, caracterizada por la violenta separación de lo económico respecto de lo social y cuyo resultado fue una profunda modificación de la estructura social bajo la dicotomía incluídos-excluídos.

Previamente a dedicarnos al estudio de la política social iniciada desde el 2003, consideramos necesario retomar este concepto para luego explicitar una definición de lo que entendemos por política social.

El surgimiento de la *cuestión social* en nuestro país se produce posteriormente a su aparición en Europa (mediados del SXIX), vinculándose a la necesidad de dar respuesta a determinadas problemáticas sociales que emergían del seno del proceso de industrialización y modernización.

En las distintas etapas del Estado se tuvo que afrontar las nuevas demandas sociales frente al progresivo surgimiento de la cuestión social, pero sólo con el Estado Social las políticas públicas/sociales comienzan a tomarse como un fin en sí mismas y a reforzar el carácter articulador y de inclusión desde una visión cada vez más universal. (Kirchner A. , 2006)

En la actualidad podemos pensar en una nueva cuestión social, ligada a la emergencia de distintas problemáticas y demandas que exceden y al mismo tiempo contienen aquellas demandas que fueron producto de los distintos modelos políticos en el proceso histórico argentino.

En este sentido, las nuevas demandas sociales están ligadas a la posibilidad de construcción de una agenda pública con otra cosmovisión y que dé lugar a posibles articulaciones en la construcción de una nueva política social. Es importante señalar que la relación entre demandas, Estado y políticas sociales es una tarea de permanente articulación entre distintas prácticas sociales con la pretensión de instituir, transformar y redefinir esas mismas demandas en el espacio público-político y romper con el aislamiento y la dispersión que en un principio puede caracterizarlas. (Kirchner A. , 2006)

Continuando en esta línea de análisis, Luciano Andrenacci (2002) señala que “una mirada en perspectiva histórica de los modos de intervención llamados “social” nos invita a asociar a la política social con los modos de *integración social*, con los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos. Llamémosle *integración social*, junto con Robert Castel, a un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no sólo un lugar físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido: a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese “lugar”. Llamemos *cuestión social* a un problema en los mecanismos de integración social que corta o bloquea los vectores principales cuya trayectoria garantizaba la integración social. Desde este punto de vista cada organización social y cada etapa histórica discernible tienen sus propios vectores de integración social y su propia cuestión social”.

En este sentido, es posible comprender la dinámica de la política social como acto, es decir como *intervención en lo social*, que no es otra cosa que aquella intervención de la sociedad sobre sí misma, que tiene como fin trasladarse hacia un horizonte común que se define y redefine constantemente a partir de la disputa hegemónica propia de cada sociedad. Esto es, en un momento de esa disputa por otorgarle sentido a la realidad, cierta concepción se erige hegemónica y dentro de ese nuevo orden de cosas se propondrá una nueva manera de reconocer, de entender, de explicar y de resolver los problemas. “La forma en que estos problemas se presentan (se definen, se contextualizan, se conjeturan sus causas y se anticipan sus soluciones) refleja al mismo tiempo las condiciones de hegemonía imperantes en esa organización social en ese momento. Si la tensión fundante explica la cuestión social, las formas que ésta toma dependen de coordenadas espacio-temporales precisas en las que se conjugan modos de producción y modos de dominación”. (Soldano & Andrenacci, 2006, pág. 31)

En este camino podemos tomar la definición de Andrenacci (2002, pág. 6), que propone llamar **“política social a esa intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad”**, a lo que agrega que **“hay política social allí donde está en juego la forma en que las sociedades intentan garantizar su propia integración”**. [...] “Desde este punto de vista, la política social es menos un conjunto de políticas públicas que un enfoque que pone la atención en ciertas funciones, ciertas finalidades, o incluso ciertas consecuencias de la política pública. Una amplia gama de intervenciones del Estado o políticas públicas, son de este modo políticas sociales”.

Considerando al Estado como elemento central del concepto de política social, tomamos también la definición que realiza Aguiló (2005, pág. 7): **“las políticas sociales son las regulaciones y acciones estatales que tienen como objetivo la superación de situaciones indeseadas que afectan a individuos o grupos en una sociedad determinada”**. Por lo que en línea con lo que anteriormente señalábamos sobre la disputa hegemónica, coincidimos con Aguiló (2005, pág. 5) cuando afirma que “es imposible intentar conceptualizar el fenómeno de las políticas sociales desligado del

tipo de estado en que se producen (producían) y del modelo de crecimiento existente (adoptado) en una sociedad en un momento determinado”.

### **3.2.2 Concepción del Estado y su rol en la tensión Política Económica-Política Social**

La elección e implementación de determinadas políticas económicas fortalecen ciertas organizaciones, clases y relaciones sociales, regulan los modos de integración social. “Los procesos económicos, y como parte de ellos la política económica, producen efectos y estructuras sociales, en tanto transforman o desarrollan a organizaciones, clases y relaciones sociales. Incluso inciden en la emergencia de nuevos sistemas de valores, visiones del mundo y derechos” (Coraggio, 1999, 24). Para completar la regulación sobre los vectores de la integración social, cada gobierno creará una política social coherente con los objetivos de la política económica y viceversa.

En este sentido, la tradición marxista plantea que el **Estado** es un producto social, es histórico, y su estructura responde a los intereses de las clases dominantes, por lo que no es posible independizar el tipo de Estado del modelo de acumulación vigente en cada época. Éste constituye **“un escenario de la lucha por el poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económica y social”** y, al mismo tiempo, [...] **“un pacto de dominación”** mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocráticos y capaz de transformarse, bajo determinadas circunstancias, en un actor corporativo; [...] y el representante de los intereses universales de la sociedad, y en cuanto a tal, la expresión orgánica de la comunidad nacional”. (Borón, Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina, 2003, pág. 274)

Deteniéndonos en el concepto de **Estado**, encontramos a este, en términos de García Linera (2010, pág. 8), como “una estructura de relaciones políticas

territorializadas y, por lo tanto, flujos de interrelaciones y de materializaciones pasadas de esas interrelaciones referidas a la dominación y legitimación política”. Reflexiona sobre el concepto de la relación-Estado en torno a tres ejes analíticos: Estado como correlación política de fuerzas entre bloques y clases sociales con capacidad de influir en la implementación de decisiones gubernamentales (como coalición política dominante); Estado como maquinaria donde se materializan esas decisiones en normas, reglas, burocracias, presupuestos, jerarquías, hábitos burocráticos (como institucionalidad); Estado como sentido común de época que garantiza el consentimiento moral entre gobernantes y gobernados (como idea colectiva). Los dos primeros ejes hacen referencia al Estado como *relación material de dominación y conducción política* y en el tercero como *relación de legitimación política* o como *“monopolio del poder simbólico”*<sup>27</sup>.

En esta estructura de relaciones de dominación, las políticas sociales constituyen elementos centrales en la producción y reproducción del orden social, ya que responden a los proyectos socio-políticos en pugna. Operando centralmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso, las políticas sociales son constitutivas del régimen de acumulación impactando directamente en las condiciones de vida.

Desde esta perspectiva, Coraggio (1999) citado por (Soldano & Andrenacci, 2006), plantea que políticas económicas y políticas sociales son dos modalidades separables sólo parcialmente por técnicas y saberes especializados, de organizar las condiciones de vida de la población, la calidad y extensión de sus derechos, los modos de integración social. La definición cada vez más habitual de política social, como conjunto de intervenciones dirigidas estrictamente al “bienestar” de la población, está anclada para Coraggio en una división tajante respecto de una política económica cuyos fines no serían el bienestar, cuyas leyes serían propias y cuyas esferas deberían permanecer excluidas de la intervención pública. En el mundo poskeynesiano, la política social acentuó más que nunca su carácter reparatorio y/o compensatorio de

---

<sup>27</sup> Bourdieu, Pierre. *Razones Prácticas*. Anagrama, España, 1997 citado por (García Linera, 2010)

un mercado fragmentado, constituyéndose casi exclusivamente en política dirigida a aliviar la pobreza.

### **3.2.3 Nuevo modelo de política social desde el 2003**

En primer lugar, para poder reflexionar sobre el nuevo modelo de política social que se construye a partir del 2003 debemos enmarcarlo en el contexto de las discusiones teóricas que se produjeron en este sentido, donde algunas líneas de pensamiento inician el camino hacia una nueva visión de la política social. Es así que Kliksberg<sup>28</sup> plantea que existen distintas falacias que rigen en estos debates y que deben ser superadas en miras de una política social que, además de garantizar los derechos básicos de la población, sea revalorizada como motor del crecimiento económico.

Fundamentalmente reconoce cinco falacias: la oposición entre política económica y política social, la descalificación de la política social a través del concepto de “asistencialismo”, la antinomia Estado y sociedad civil, la consideración de la población pobre como objeto y no como sujetos, y la falta de apertura de espacios genuinos de participación.

Consideramos que es posible articular estas ideas en cinco ejes sobre los cuales debe conducirse la construcción de un nuevo modelo de política social:

- Integralidad de las políticas públicas.
- Respuesta inmediata a necesidades urgentes.
- Articulación Estado-Sociedad Civil.
- Personas como sujetos de derechos.
- Apertura y consolidación de canales de participación real.

En este marco, preliminarmente observamos que el modelo de política social iniciado en 2003 y particularmente la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, encabezado por Alicia Kirchner, se conduce a través de estos grandes ejes.

---

<sup>28</sup> Ver conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. (Kliksberg, 2004)

Lo que se planteó como desafío fue, en contraposición a los valores neoliberales, revertir aquellas concepciones del desarrollo social que tenían un fuerte componente asistencialista, paternalista e individualista, en las que las personas fueron despojadas de todo ejercicio efectivo de sus derechos sociales. Se pretendía el restablecimiento de los derechos que le corresponden como ciudadano (trabajo, salud, educación, alimentación, bienestar, etc.), a través de nuevas formas y contenidos en las políticas sociales que debían apuntar a un desarrollo que tenga como protagonistas a los sujetos, fortaleciendo sus capacidades, las redes sociales o tejido social a través de las distintas formas de organización y promoviendo la solidaridad como eje central de estas nuevas costumbres y valores. (Kirchner A. , 2006)

Con este propósito, el rol del Estado asumió funciones sociales y políticas que en la década de los `90 quedaron subsumidas bajo el predominio del mercado. Desde esta perspectiva, las políticas y estrategias para superar la pobreza no podían concebirse únicamente como un objetivo exclusivo de las áreas sociales. La planificación social debía formar parte de una concepción integral que contemple aspectos de desarrollo, tanto económicos como sociales, así como también culturales y políticos. El objetivo que se plantea es la construcción de un **Estado presente y promotor**.

*“Nuestra concepción de un Estado promotor abarca un Estado Social. Un Estado presente, activo, en el que su matriz es la persona y la familia argentina. Para ello empezamos a recuperar las instituciones agotadas en su capacidad institucional, pues no estaban preparadas para dar respuestas a los nuevos problemas, en razón de su debilidad orgánica y de la brecha entre sus modalidades tecnocráticas y mirada economicista y las necesidades, historia y cultura del pueblo”.* (Kirchner A. , 2007, pág. 160)

Al mismo tiempo, se reconoció que la intervención comprometida de la comunidad, a través de diferentes organizaciones, ha dado muestras que ésta posee en sí misma las potencialidades para organizarse y buscar diferentes estrategias para la resolución de sus problemas, legitimar la coherencia de sus acciones, la transparencia de las gestiones y el uso de recursos. (Kirchner A. , 2006)



En este camino se consideró esencial la participación de la comunidad en la transformación de la realidad y el compromiso asumido por parte del Estado como promotor y ejecutor del cambio, por lo que era necesario reconstruir la confianza entre Estado, sociedad civil y movimientos sociales.

### **3.2.3.1 Estado Articulador. Políticas integrales, territoriales y de promoción.**

El tipo de Estado que se proyecta desde el gobierno en materia de política social, es el de un Estado articulador.

El Estado siempre se articula en relación a la sociedad: sea para modificar relaciones existentes, para desarticular unas y construir otras, sea por acción u omisión. Con la instalación y profundización del modelo “neoliberal”, se tuvo la impresión que el Estado “había dejado de intervenir”. En realidad sucedió que el Estado dejó de asumir muchas instancias y políticas públicas que hasta ese momento cumplía en la regulación de la sociedad. Con el triunfo político del neoliberalismo, el Estado pasó a cumplir otras funciones de regulación e intervención, dejando en “las manos del mercado” aquellas de las cuales anteriormente se hacía cargo desde un lugar cualitativamente y cuantitativamente más amplio y que están relacionadas con la denominada seguridad social (salud, educación, leyes laborales, etc.) (Kirchner A. , 2006)

Como hemos señalado anteriormente, la posibilidad efectiva de romper con la lógica neoliberal implica lograr una autonomía del Estado respecto de lo económico y no su subordinación. En este sentido, la lógica neoliberal piensa la política como técnica o administración, transformando a las personas en beneficiarios, en objeto y no en sujetos activos, lo que constituye el estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado y desarticulando la participación social.

Desde esta perspectiva, la evolución de la nueva cuestión social debe ser abordada desde políticas sociales integrales y articuladas en su conjunto, diferenciándose de las políticas de segmentación y aislamiento y remarcando dos ejes

primordiales: la familia y las personas y sus derechos; y la equidad territorial. (Kirchner A. , 2006)

El sentido articulador de la nueva política social es reforzado por Luciano Andrenacci (2002) cuando afirma que los programas focalizados generan compartimentos estancos de intervención que dividen a la pobreza en ámbitos especializados. En la medida en que los programas se negocien lejos de implementadores y receptores (“enlatados”) pueden incluso tener efectos fuertemente estigmatizantes, por lo que propone como línea de acción los programas integrales diseñados cerca o con la participación de implementadores y receptores.

De este modo las políticas sociales se conciben en función de tres atributos esenciales: integralidad, territorialidad y promoción social.

- **Integralidad:** este concepto surge a partir del diagnóstico del bajo impacto producido por acciones puntuales y erráticas, sin coordinación clara de las políticas que se ejecutaban desde el Estado central. Esto es, entre otros elementos, dispersión de recursos y duplicación de estructuras. La integralidad implica un trabajo de unificación y articulación de recursos. (Kirchner A. , 2006) Desde la visión integral las acciones son permanentes en la búsqueda de articulación de recursos y de participación de la sociedad, para que crezca en organización favoreciendo el desarrollo de las nuevas políticas públicas. Estas políticas son integrales porque su concepción es la de la recuperación de los derechos económicos, sociales y culturales, hacia una sociedad de pleno empleo, fundada en dos ejes: el trabajo y la familia. (Ezcurra, Daniel, 2010)
- **Territorialidad:** desde el momento en que se redefine la política social, tiene como vector la dinámica territorial propia de cada zona, provincia, municipio o región, actuando en forma coordinada desde el terreno geográfico.
- **Promoción social:** las políticas sociales intentan promover la participación activa de los actores para dar respuestas a las problemáticas de la comunidad, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia y vinculando lo estrictamente “social” a una política que no se escinde de lo económico. Esto implica definir el lugar fundamental del Estado en la toma de

decisiones, en real articulación con otros actores institucionales definidos por los territorios. (Kirchner A. , 2006)

En este sentido, este modelo intenta complementar la integralidad de las acciones, la gestión de las políticas sociales desde la realidad territorial y la promoción con una planificación que rescata, fortalece y apoya las acciones pre-existentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, y evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil. (Kirchner A. , 2006)

El Estado articulador que se propone el gobierno en materia de política social se caracteriza por:

- Rearticulación de los lazos solidarios a partir de la participación y la promoción.
- Creación de nuevos derechos desde la inclusión social.
- Articulación de la política social en función de las comunidades, el territorio y las nuevas identidades.
- Abordaje de las personas como ciudadanos y actores partícipes, no pasivamente como beneficiarios.
- Integración de la política social a través de tres Planes Nacionales en contra de la dispersión focalizada. (Kirchner A. , 2006)

### **3.2.3.2 Programas Sociales en el inicio de la gestión**

En el período inmediatamente posterior a la crisis de 2001 existió una continuidad en las políticas sociales implementadas en la década anterior.

En el año 2002 un 61,1 % de la población de Argentina vivía con ingresos por debajo de la línea de la pobreza<sup>29</sup>. Con el fin de atender esta emergencia social y ante

---

<sup>29</sup> Dato en base a la Encuesta Permanente de Hogares, consultado en sitio web del Ministerio de Trabajo de la Nación [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar), septiembre de 2012.

el grave peligro de estallido social, el gobierno de Eduardo Duhalde creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en mayo de ese año.

Esta iniciativa comenzó con la campaña realizada por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), integrado por organizaciones civiles, políticas, sindicales y comunitarias lideradas por la Central de Trabajadores Argentinos, que culminó en diciembre de 2001 con más de tres millones de firmas para respaldar la propuesta legislativa de un “seguro de empleo y formación” para jefes de hogar desocupados.

En este marco, Falappa y Andrenacci (2009) señalan que el PJJHD fue una suerte de “máxima expresión” de la urgencia social y la asistencialización a la que llegaba la política social argentina. En su punto más alto, llegó a contener a dos millones de beneficiarios, es decir, cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo, constituyéndose como la columna vertebral de la política social. Su alcance se fue extendiendo a todo grupo familiar que tuviera escasos ingresos monetarios, debido en parte a la emergencia económica y en parte a la falta de ajuste de los mecanismos de control. De este modo se produjo un proceso de “desfocalización” forzada, llegando a configurarse con cierto grado de universalidad y, pese a las dificultades operativas, funcionó como un gran paliativo ante la emergencia social.

A mediados del 2003 se inició un lento proceso que condujo hacia la estabilidad económica y se comenzaron a identificar los problemas de implementación del programa, produciéndose una disminución gradual en la urgencia de la distribución y un progresivo reordenamiento del mismo.

La política asistencial encarada en este nuevo período por el Ministerio de Desarrollo Social, produjo un reordenamiento de los programas asistenciales reagrupándolos, en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales<sup>30</sup>, en tres Planes Nacionales incorporando gradualmente en ellos a los beneficiarios del PJJHD. En palabras de Falappa y Andrenacci (2009) esto permitía anticipar una más adecuada gestión y objetivos más estratégicos en las políticas destinadas a los sectores de riesgo.

---

<sup>30</sup> Propuesta por el Ministerio de Desarrollo Social para abordar integralmente el territorio.

En su inicio estos tres Planes Nacionales se plantearon del siguiente modo:

**1. Plan Nacional de seguridad alimentaria- “El Hambre más urgente”<sup>31</sup>.**

Creado en el año 2003 por Ley nacional Nº 25.724.

Constituye una política de Estado destinada al financiamiento de acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria.

Implementación a través de una red de prestaciones mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales, favoreciendo de este modo la participación social y la optimización de los recursos comunitarios.

Su carácter de integralidad se basa en que, además de brindar prestaciones alimentarias, se propone el desarrollo de prestaciones relacionadas con la prevención y promoción sanitaria y escolar.

**2. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”<sup>32</sup>.**

Creado en 2003 para lograr un desarrollo social económicamente sustentable, con empleo y calidad de vida.

Promoción de la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentren instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

Su implementación es a través del cobro de un ingreso económico y de la participación en proyectos productivos locales y de acciones dirigidas a desarrollar capacidades para el trabajo.

De este modo el Ministerio expresa que el Plan:

---

<sup>31</sup> Kirchner, A. (2006). *Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Políticas Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Kirchner, A. (2007). *Políticas Sociales en acción. La Bisagra. Memoria, Verdad. Justicia. Organización Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

<sup>32</sup> *Ibídem*.

- Promueve y fortalece los ámbitos productivos, desde una concepción de política social con una dinámica territorial que recupera y potencia las capacidades locales, a través del concurso de los gobiernos locales.
- Provee recursos (herramientas de trabajo, máquinas, insumos, bienes de capital), capacitación y asistencia técnica a sectores de escasos recursos para conformar emprendimientos productivos.

### **3. Plan Nacional Familias<sup>33</sup>**

La familia es uno de los ejes fundamentales de la gestión.

Se orienta a la familia en busca de la promoción del desarrollo humano y de las propias capacidades de las personas en relación a las políticas sociales.

Procura atender las necesidades de los grupos de mayor vulnerabilidad social a partir del desarrollo de programas específicos para cada sector en particular: niñez, adolescencia, juventud, tercera edad, discapacidad, jefas y jefes de hogar desocupados, entre otros.

Algunos de sus objetivos:

- Asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia como garante de la cohesión social.
- Fortalecer la comunidad como espacio para la interacción familiar y social.
- Mejorar la calidad de vida de las familias.
- Fortalecer las organizaciones públicas y de la sociedad civil relacionadas con la problemática.

Este Plan atraviesa transversalmente a los otros dos planes y se integra con ellos en una retroalimentación permanente.

#### **3.2.3.3 Estructura y contenido de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la actualidad**

Con el objeto de lograr una lectura global sobre el conjunto de políticas sociales que desarrolla el gobierno nacional actualmente, a continuación realizaremos un breve

---

<sup>33</sup> Ibídem.

detalle de sus contenidos esenciales y de la forma en que se estructuran, recurriendo a la formulación que realiza el Ministerio de Desarrollo Social sobre las mismas.

En este sentido, la política social se organiza en dos grandes ejes de trabajo a partir de los cuales se articulan los distintos programas: **ARGENTINA TRABAJA** y **FAMILIA ARGENTINA**.

### **ARGENTINA TRABAJA**

Desde la mirada del Ministerio se fundamenta del siguiente modo:

*“El **trabajo** es una actividad clave en la vida del ser humano tanto para el desarrollo de sus capacidades personales, como para el de su familia y su comunidad. En el ámbito laboral, las personas sociabilizan y crecen con dignidad.*

*Es por ello que el trabajo es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza.*

*Porque la **generación de empleo digno y genuino** es la mejor política social, este Ministerio promueve el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva)”.*<sup>34</sup>

Este primer eje agrupa distintas líneas de acción en las que se desarrollan y articulan un conjunto de programas<sup>35</sup>:

#### **- INGRESO SOCIAL CON TRABAJO**

Este programa se orienta a la creación de oportunidades de inclusión que permiten mejorar la calidad de vida de las familias de los barrios a través de la generación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa para la ejecución de obras de infraestructura. Para su implementación, el Ministerio acuerda con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del **Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)**, la formación y capacitación de cooperativas.

#### **- PROYECTOS SOCIOPRODUCTIVOS “MANOS A LA OBRA”**

Esta herramienta promueve el desarrollo integral de las distintas localidades y regiones de nuestro país a través del impulso de proyectos productivos personales,

---

<sup>34</sup> Información consultada en sitio web del Ministerio de Desarrollo Social [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar), septiembre de 2012.

<sup>35</sup> Ibídem

familiares o asociativos que fomentan el autoempleo e incorporan a la economía bienes y servicios de buena calidad a precios justos. La implementación se realiza en conjunto con equipos municipales, gubernamentales y organizaciones sociales, quienes actúan como Entes Ejecutores. Los proyectos pueden presentarse en el marco de distintas unidades económicas: **Talleres Familiares; Asociativos, Pre-cooperativos, Comerciales y Productivos Comunitarios; Encadenamientos productivos; Servicios de apoyo a la producción; Empresas autogestionadas.**

#### - **MARCA COLECTIVA**

Es un signo distintivo común para identificar productos elaborados y/o servicios prestados por agrupamientos de emprendedores de la Economía Social, creado por Ley Nacional Nº 26.355 del año 2008.

El objetivo principal de esta herramienta consiste en fortalecer la producción y la comercialización de los emprendimientos otorgándoles valor agregado y mayor visibilidad, además de garantizar su calidad. Por otra parte, promueve el compromiso social, fomentando el comercio justo y el consumo responsable.

#### - **MICROCRÉDITOS**

Es una herramienta que brinda el **Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social y Solidaria** destinado a trabajadores y trabajadoras que desarrollan emprendimientos productivos, comerciales o de servicios de manera asociativa y/o familiar y necesitan dinero para adquirir insumos, maquinaria o para hacer crecer su actividad. Está especialmente pensada para quienes no cuentan con garantías patrimoniales o no reúnen las condiciones para acceder a créditos bancarios tradicionales. Su implementación está a cargo de la **Comisión Nacional de Microcrédito** (CONAMI), creada por la Ley Nacional Nº 26.117 del año 2006.

#### - **MONOTRIBUTO SOCIAL**

Es un régimen tributario optativo, creado por Ley Nacional Nº 25.865 del año 2003, con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social. Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes y cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados. La actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región. El organismo encargado de gestionarlo es el **Registro Nacional de Efectores, de Desarrollo Local y Economía Social.**



## **FAMILIA ARGENTINA**

Este segundo eje, es planteado por el Ministerio del siguiente modo:

*“La **familia** es el primer espacio en el que las personas crecen, aprenden, construyen y comparten valores y forman parte junto con otros.*

*No son entonces los individuos aislados quienes se encuentran afectados por la pobreza sino el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable. La familia, junto a la escuela y al trabajo, se constituye como ámbito fundamental para la organización y el desarrollo de la vida en comunidad.*

*Por eso, este Ministerio trabaja en la **protección y la promoción de la familia** como eje fundamental de las políticas públicas destinadas a impulsar la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social”<sup>36</sup>.*

Este eje agrupa las siguientes líneas de acción en las que se desarrollan distintos programas y a partir de los cuales destacamos algunos puntos<sup>37</sup>:

### **- NIÑEZ**

La Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, del año 2005, inaugura una nueva etapa que pone fin a casi cien años de patronato. Niños, niñas y adolescentes dejan de ser entendidos como objetos bajo la tutela del Estado para pasar a ser reconocidos como sujetos de pleno derecho. Crea la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, organismo del Poder Ejecutivo Nacional especializado en infancia y familia; y el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la infancia y la adolescencia en todo el territorio.

### **- JUVENTUD**

Los y las jóvenes como actores protagonistas y sujetos de decisión y acción política, por lo que se busca la construcción de políticas públicas impulsadas desde el territorio con y desde las juventudes. Instrumentos institucionales para el diseño e implementación de las políticas orientadas a este grupo: **Dirección Nacional de Juventud** y el **Consejo Federal de la Juventud**.

### **- ADULTOS MAYORES**

Los adultos mayores, sus núcleos familiares y sus organizaciones son sujetos de pleno derecho, por lo que se busca el fortalecimiento de la identidad individual y colectiva, promoviendo su participación social y desarrollo integral. Instrumentos institucionales para el diseño e implementación de las políticas orientadas a este

---

<sup>36</sup> Ibídem.

<sup>37</sup> Ibídem.

grupo: **Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores y Consejo Federal de Adultos Mayores.**

- **PUEBLOS ORIGINARIOS**

Políticas implementadas por el **Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)**, organismo descentralizado creado por Ley nacional Nº 23.302 en 1985, cuyo principal propósito es asegurar el ejercicio de la plena ciudadanía a los integrantes de los pueblos indígenas, garantizando el cumplimiento de los derechos consagrados constitucionalmente.

- **PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**

A través de la Comisión Nacional de Pensiones se busca promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento.

- **COMUNIDAD**

El Ministerio considera a la comunidad como el ámbito en el que los valores y prácticas adquieren una potencia transformadora. En este sentido, la **inclusión**, la **participación** y la **organización** constituyen pilares fundamentales tanto para el diseño como para la implementación de las políticas sociales, promoviendo un Estado presente y una comunidad activa, relacionados cada uno desde su rol y responsabilidad, en la búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos.

**Centros de Integración Comunitaria (CIC):** Espacios públicos de integración comunitaria. Constituyen una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil.

**Centros de Referencia (CDR):** Espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio. Están distribuidos por todo el país y funcionan como delegaciones locales del nivel central, cuya forma de trabajo es articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales.

**Plan Ahí:** Cuyo propósito es ampliar y consolidar la presencia del Estado nacional en pequeños pueblos, parajes y barrios del territorio nacional que se encuentran aislados social y/o geográficamente.

Para su puesta en marcha, los distintos ministerios que componen Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en conjunto con los gobiernos provinciales y locales acompañan la conformación y consolidación de las **Mesas de Gestión Local**.

**Tren de Desarrollo Social y Comunitario:** Iniciativa conjunta de los ministerios de Desarrollo Social y de Salud, que posibilita el acceso a políticas de Estado, mediante

una formación de nueve vagones que cuenta con consultorios preparados para la atención primaria de la salud y el asesoramiento en políticas sociales.

**Promotores Territoriales para el Cambio Social:** Se propone fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios con el objetivo de articular las distintas políticas sociales implementadas desde el Ministerio, en vinculación con otros ministerios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales y locales en todo el territorio nacional.

**Capacitación Popular:** Funciona como puente de articulación entre el Estado y las Organizaciones Sociales para la generación de potencia colectiva. En este marco, la tarea desarrollada es diversa, federal y articulada con diversas áreas del Ministerio (CDR y CIC), así como con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales (organizaciones sociales, asociaciones civiles, cooperativas, universidades, sindicatos).

**Seguridad Alimentaria:** El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) fue creado en 2003 por la Ley nacional Nº 25.724, con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

**Deporte y Recreación:** La Secretaría de Deporte de la Nación implementa el Plan Nacional de Deporte para el período 2008-2012, con el fin de propiciar el acceso a la actividad física y a la recreación como aspectos fundamentales para el desarrollo de niños, jóvenes y adultos de todo el país.

En este esquema que se configura a partir de una nueva mirada sobre las políticas públicas, se piensa a las políticas sociales dentro de una lógica de trabajo articulado que comprende varias dimensiones de intervención, permitiendo establecer una estrategia vincular entre los diferentes ámbitos y jurisdicciones institucionales, tanto de la esfera de producción y distribución de bienes y servicios, como con el desarrollo de la asistencia técnica y del apoyo económico. (Kirchner A. , 2011)

En este marco actúan los ministerios nacionales a través del **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales**, integrado por las carteras de: Desarrollo Social; Educación; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Economía y Finanzas; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia y Derechos Humanos; y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Este Organismo, dependiente de la Presidencia de la Nación, fue creado en el año 2002 con la finalidad de lograr una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a la política social. Es un espacio articulador de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno.

### **3.2.4 Perspectivas en la articulación organizaciones sociales-Estado**

#### **3.2.4.1 Crítica al paradigma de política social del neoliberalismo y construcción de un modelo alternativo**

Frente al paradigma dominante del neoliberalismo en política social, el gerencial-neoinstitucional, sobre el cual hemos trabajado en el primer capítulo, se formularon diversas críticas que desde diferentes enfoques fueron minando su solidez.

Fundamentalmente, esas críticas señalaron que dicho enfoque trabaja más sobre los efectos que sobre las causas, que hace de los instrumentos un fin en sí mismo y que destematisa la cuestión del poder entre diversos sectores e intereses económicos y productivos, por lo cual no puede dejar de reproducir la escisión entre lo económico y lo social; favoreciendo un modelo económico despojado de toda regulación ética o principio de equidad. (García Delgado & De Piero, 2002)

Para esta visión crítica del “modelo”, lo central es que el mismo tiende a la concentración económica, a la centralización y a la fuga del excedente, lo cual genera una dinámica de desestructuración productiva y del tejido social que promueve la exclusión. Esta situación no sería reparable desde la política social focalizada y la solidaridad de la sociedad civil, como se aplicaba en pleno auge neoliberal, sino que ésta sólo puede realizar una compensación funcional y legitimadora del modelo. Por este motivo, esta perspectiva plantea que lo que se requiere es la combinación de instituciones y sectores, donde el Estado y el sector productivo deben jugar un papel fundamental.

En el inicio de este siglo, nos encontramos con un Estado “precario”, “residual”, garante de derechos individuales pero no sociales, que fue producto de las reformas de primera y segunda generación en los ´90, y que tendió a la extrema diferenciación, descentralización y fragmentación del colectivo social. Ante esto, la perspectiva crítica del modelo señala que la nueva cuestión social está asociada, para su resolución, a problemas no solo técnicos, institucionales y de focalización, sino fundamentalmente

de orientación macroeconómica (“de rumbo” o de “modelo”) de poder y de alianzas sociales. Que no se trata tanto de capacidades o derechos, como de poder real de la sociedad, en relación al que detentan los mercados en alianza con elites políticas autonomizadas de sus electorados. (García Delgado & De Piero, 2002)

Esta visión sostiene una concepción de la sociedad civil más amplia y menos idealizada que la anterior, así como una visión de la realidad más conflictiva, que se aleja de la “neutralidad consensualista” que se impulsaba desde los organismos internacionales, para fomentar la articulación y complementariedad desde una estructura teórica compatible con los requisitos que imponía el capital financiero global. (García Delgado & De Piero, 2002)

Las críticas, en lugar de centrarse en la opacidad de la política o en la ineficiencia del Estado, denuncian al modelo económico y sus principales beneficiarios y a su lógica de concentración y fuga del excedente, como las causas principales de la problemática social.

En cuanto a la política, más que criticar al clientelismo o a la corrupción, se cuestiona su subordinación a la economía, a la alianza que los distintos gobiernos establecieron con el sistema financiero, así como a la falta de autonomía que la política exhibió frente a la tecnoburocracia nacional e internacional y del lobby empresario.

Con estas nuevas perspectivas se dividió aguas en las discusiones sobre los modelos de políticas públicas, el problema de la articulación entre política social y sociedad se inscribía dentro de un debate más amplio: a nivel nacional, entre “profundizar” el modelo o salir de éste; en el regional, entre el ALCA o el MERCOSUR; y en el global, entre una globalización deshumanizante como natural e inevitable, u otra, de carácter “responsable”, “cooperativa” o “solidaria”. (García Delgado & De Piero, 2002)

El planteo fundamental centraba su interés en una resignificación de la articulación de las OSC con las políticas sociales, tanto en la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil y replantear la visión gerencial focalizada por otra de carácter neouniversal, como en la urgencia de modificar el rumbo económico

establecido, en el marco de una utopía de sociedad inclusiva. (García Delgado & De Piero, 2002)

Con esta base dentro de las discusiones teóricas, la crisis del 2001 hizo evidente la necesidad de replantear la forma de articulación de las organizaciones sociales con la política social, en cuanto a que ambos términos se encontraban atravesados también por esta profunda crisis.

De este modo, se visualizó que el replanteo debía: incorporar iniciativas que produjeran una estrategia que canalizara subsidios a las familias en forma inmediata, reconstituyeran cadenas alimentarias y dieran subsidios de trabajo; vincular la política social con lo productivo; y prever una participación más amplia y profunda de la sociedad en diversas áreas de las políticas públicas.

En este marco se hizo posible el cambio del modelo y la posibilidad de construcción de un nuevo tipo de articulación, donde esta problemática parecía ser menos técnico-gerencial, más política y abría las posibilidades a una política social que incorporara perspectivas neouniversales, e intentara articular la acción de las organizaciones con el trabajo como clave de la cuestión social.

#### **3.2.4.2 Organizaciones de la Economía Social**

Las organizaciones vinculadas a la economía social fueron una clave de este proceso de cambio de modelo. El neoliberalismo expulsó a millones de trabajadores del sistema productivo, por lo que las estrategias de supervivencia que emprendieron los sectores populares fueron el motor de crecimiento de la economía social<sup>38</sup>.

Con la nueva perspectiva emprendida para el abordaje de la nueva cuestión social, tanto desde los ámbitos de la producción teórica como de los espacios

---

<sup>38</sup> “El microemprendimiento es, para muchas familias de los sectores populares, una *estrategia de supervivencia* en la medida en que constituye arreglos y procedimientos pensados e implementados por ellas, y que el contexto social posibilita, como forma de mantener su participación como integrante de la sociedad”. HINTZE, Susana. *Estrategias alimentarias de supervivencia /1 (Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires)*. Biblioteca Política Argentina. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. Año 1989, pág 8. Citado por (López, 2005)

gubernamentales, se entiende a la política social como camino para la transformación social y de construcción de soberanía popular. En este sentido, la economía social se constituye como posibilitadora de integración social, por lo que el objetivo de la política social no es sólo la puesta en marcha del emprendimiento económico, sino también la persona, familia o grupo que se reinserta, construyendo de este modo una nueva trama social.

Para que puedan prosperar los emprendimientos socioproductivos, es necesario que se desarrollen en un contexto favorable a los mismos, y esto es posible desde un Estado que piense a las políticas sociales como estrategia y que construya un arreglo cualitativo diferente entre el Estado, el mercado y la familia<sup>39</sup>. Por lo que la recuperación del Estado para la lógica del trabajo se presentó como una clave para la situación de los sectores populares que demandaban una respuesta a sus derechos vulnerados y como pieza esencial para una articulación con las organizaciones sociales.

La economía social se ha constituido como lugar desde donde se construyen derechos y ciudadanía. El camino emprendido por las organizaciones populares avanza hacia formas diversas de propiedad de los medios de producción y a la reconquista de los derechos del trabajador, buscando la construcción de un trabajador no alienado, independiente, capaz de participar en las decisiones, es decir, que se encuentra repensando las relaciones sociales de producción vigentes.

Este *proceso popular* comienza con la búsqueda de los recursos necesarios para emprender: conocimiento, algo de capital, herramientas, insumos; luego, sigue una fase de organización, asociación, implementación y producción; por último, la comercialización de lo producido, el intercambio, la obtención de una renta y el consumo (López, 2005, pág. 89). La intervención social del Estado busca incidir en algunas de estas fases.

---

<sup>39</sup> Algunas Precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto." *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. "HINTZE, Susana (organizadora); CORAGGIO, José Luis; DANANI, Claudia; GRASSI, Estela y FLEURY, Sonia. Colección CEA-CBC 11. Programa especial de investigación Estado y políticas públicas. Secretaría de ciencia y técnica. Centro de estudios avanzados. Oficina de publicaciones del ciclo básico común. UBA. Buenos Aires. Año 1996. Pág 25. Citado por (López, 2005)

Precisamente, aquellas intervenciones que se encuentren basadas en el *fortalecimiento socio-productivo-político*, constituyen un intento de romper con la lógica liberal que subyace en las estrategias de intervención economicistas, que se plantean sólo la sobrevivencia de las familias. Este enfoque ayuda a implementar proyectos productivos, de servicios y de capacitación que generen una inserción genuina y promueven la autogestión y autonomía de los grupos constituidos como microemprendimientos.

Existen distintas vías sobre las cuales es posible trabajar en este sentido:

Asegurar todos los aspectos necesarios para el proceso productivo, esto es, capacitación, organización, obtención de herramientas, materias primas, insumos, semillas, créditos, el acceso a la tierra, el conocimiento, la tecnología, etc.

- Incentivar el trabajo en grupos, de forma tal de fomentar la asociación y la cooperación como elementos esenciales para la vida social y para cumplir mejor con las exigencias actuales del sistema productivo. Esto colabora con los emprendedores en la conformación de redes.

- Aprovechar la capacidad de compra del Estado, como forma de capitalización de los microemprendimientos. De esta forma, se crea un mercado protegido donde el emprendimiento comienza a desarrollarse antes de salir al mercado. (López, 2005)

En definitiva, desde este enfoque socio-productivo-político se pretende influir en la *organización económica-social familiar o grupal* del emprendimiento y en la *trama social* del medio en el cual se inserta.

Como señalamos anteriormente, las organizaciones vinculadas a la economía social constituyen una clave en el proceso de cambio que se produjo en la articulación entre Estado y organizaciones sociales. Por lo que, en el próximo apartado nos enfocaremos en algunos programas que lleva a cabo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Provincia de Mendoza, en forma articulada con organizaciones vinculadas a diversas temáticas, pero fundamentalmente a la Economía Social.



## **CAPÍTULO 4**

### **4.1 LA RELACIÓN ESTADO-ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE ECONOMÍA SOCIAL**

Con el fin de lograr una mayor profundidad en el estudio de nuestro problema de investigación, esto es, intentar comprender qué alcances, potencialidades y limitaciones podemos identificar en el nuevo modelo de relación que se construye entre el Estado y las organizaciones sociales a partir del 2003 en Argentina, nos centraremos en el análisis de algunos programas sociales que se implementan en la Provincia de Mendoza, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>40</sup>.

Allí encontramos distintas líneas de acción en las cuales el motor es la articulación entre el Estado y las organizaciones, pero fundamentalmente nos detendremos en uno de los ejes centrales del nuevo modelo de políticas sociales iniciado en el 2003, los programas vinculados a la Economía Social.

A partir de aquí, nos acercaremos a algunas experiencias concretas sujetas a la reflexión tanto desde la mirada del área estatal como de las organizaciones sociales, para lo cual seleccionamos dos casos dentro del universo de organizaciones que trabajan con esta temática en la provincia y cuyas características desarrollaremos más adelante.

Preliminarmente, podemos afirmar que en Mendoza, la Economía Social es uno de los ejes que ha alcanzado un mayor desarrollo, en cuanto a cantidad de trabajadores y organizaciones involucradas, grado de articulación y formación de redes.

El MDS define como uno de sus objetivos, “desde la perspectiva de la inclusión, desarrollar herramientas de promoción y de generación de trabajo a través de la puesta en marcha y/o fortalecimiento de emprendimientos socio-productivos, pre-

---

<sup>40</sup> En adelante MDS.

cooperativos, mutualistas y cooperativos”, [...] comprendiendo “la constitución de un sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local con una perspectiva estratégica, regional y nacional, desde la economía social”<sup>41</sup>.

#### **4.1.1 Línea de acción “Argentina Trabaja”**

ARGENTINA TRABAJA<sup>42</sup> es la marca que se registra, a partir del año 2010, como de uso común para todos los programas del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, estos son:

- 1) Proyectos Socioproductivos.
- 2) Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”.
- 3) Programa de Inversión Social.
- 4) Programa de Inversión Social con Trabajo.

Mediante la normativa de adecuación de este plan se definen como herramientas programáticas: 1) Organismos ejecutores; 2) Monotributo Social; 3) Microcrédito; 4) Marca Colectiva; 5) Centros Integradores Comunitarios; 6) Talleres Familiares y de Grupos Comunitarios; 7) Proyectos Integrales Socio productivos y de Actores de la Economía Social; 8) Comercialización y “Compre Social”; 9) Eventos promovidos por el MDS para el desarrollo de la Economía Social; 10) SINTYS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social).

Uno de los ejes del Plan es el fortalecimiento de Unidades Económicas y Actores de la Economía Social, mediante el cual se propende orientar a las Unidades Económicas de acuerdo a los perfiles productivos y de servicios de cada región, mediante la provisión de bienes y servicios de cada región a la matriz diagnóstico de recursos y necesidades, mediante la provisión de bienes y servicios, asistencia financiera, ingresos y el apoyo técnico correspondiente, y de ser posible lograr el

---

<sup>41</sup> Resolución Nº 2476/2010 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

<sup>42</sup> Ibídem.

encadenamiento o el desarrollo progresivo de cada unidad productiva y de sus productos en base a criterios de Desarrollo Local desde la Economía Social.

La normativa establece tres tipologías donde pueden encuadrarse los proyectos: proyectos de desarrollo socio-productivo y de mejoramiento de la calidad de vida; proyectos de fortalecimiento de espacios comerciales y polos productivos; y proyectos de asistencia técnica a actores de la Economía Social.

Desde aquí, los proyectos socio-productivos reconocen como Unidades Económicas (productivas y de servicios) las siguientes: familiares; asociativos, pre-cooperativos, comerciales y productivos comunitarios; dotación sólo de materiales; encadenamientos productivos; servicios de apoyo a la producción; empresas autogestionadas.

Además se establecen los distintos rubros financiables, de acuerdo al tipo de proyecto que se trate: materia prima e insumos; maquinarias y herramientas; equipamiento; adecuación de instalaciones; gastos de gestión; asistencia técnica y monitoreo; capacitación y transferencia metodológica; materiales para obra física.

Otro de los ejes que se trabaja en el marco de Argentina Trabaja es el microcrédito, cuya estructura está definida por la Ley Nº 26.117 del año 2006, que establece la “promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren en el cumplimiento de las políticas sociales”<sup>43</sup>. Crea el Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social, cuyo organismo de implementación es la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI)<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 1º Ley nacional Nº 26.117.

<sup>44</sup> Organismo presidido por un coordinador general quien está asistido por un Directorio de ocho miembros de los siguientes organismos: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, M. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, M. de Economía y Producción, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Consejo Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas y una jurisdicción, cuya provincia hubiera adherido a la Ley 26.117.

Los objetivos de este organismo son:

- Facilitar el acceso al microcrédito a todos los trabajadores y trabajadoras que necesiten capital para fortalecer sus emprendimientos productivos.

- Fortalecer a las organizaciones sociales para que el microcrédito sea una herramienta para la inclusión social y la construcción de una economía solidaria.

- Consolidar una red de trabajo para el desarrollo de políticas integrales entre el Estado nacional y las organizaciones sociales.

La CONAMI se propone el acompañamiento de más de 1500 organizaciones sociales a través del financiamiento, asistencia técnica y capacitación. Además tiene a cargo el monitoreo y la evaluación de los proyectos.

El Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social tiene tres instancias de abordaje territorial:

- Consortios de Gestión Local: son espacios de articulación entre Estado provincial y municipal, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para planificar y gestionar proyectos de microcrédito de acuerdo a necesidades y estrategias integrales de desarrollo local.

- Redes de Gestión Local-Territorial: conformadas por organizaciones sociales que se constituyen como Instituciones de Microcrédito para trabajar a nivel nacional y/o regional con el objetivo de fortalecer la economía social y solidaria.

- Red Nacional del Banco Popular de la Buena Fe: integrada por organizaciones sociales que implementan programas de microcrédito basados en la educación popular y la economía solidaria.

El programa de microcrédito se plantea como claves de trabajo la organización popular, la construcción colectiva y la solidaridad entre organizaciones sociales y trabajadores.

El Banco Popular de la Buena Fe (BPBF) es una de las instancias con mayor desarrollo en nuestra provincia. Este surge a nivel nacional como proyecto del MDS en

el año 2002. Su formulación se basa en la experiencia de “Banco del Pueblo”, desarrollada por la ONG Barrios del Plata y dada a conocer en el Encuentro de Mujeres Empresarias, realizado en La Plata por la Federación Económica de Buenos Aires. (Precerutti, 2008)

La metodología, referenciada en el Banco Grameen<sup>45</sup>, una de las experiencias más antiguas y de mayor expansión mundial, asume una identidad propia desde las prácticas concretas en el país y se reformula permanentemente en la acción, desde una concepción que conjuga microcrédito, educación popular y economía social como pilares. (Precerutti, 2008, pág. 32)

Desde el inicio el BPF se implementó a través de organizaciones sociales con experiencia de trabajo en sectores de la población en situación de riesgo o vulnerabilidad social, capacidad de administración de fondos solidarios destinados a microcréditos y formación de equipos de trabajo para su implementación.

La instrumentación es a través de la transferencia de subsidios para la constitución de Bancos Populares de la Buena Fe (BPBF) a las denominadas Organizaciones Regionales (OR). Estas son responsables de seleccionar, capacitar, administrar y transferir recursos a Organizaciones Locales (OL) vinculadas al trabajo territorial.

Cada OL conforma un Equipo Promotor (EP) que difunde la propuesta y acompaña a los emprendedores en la conformación de grupos, la formulación y evaluación de proyectos y la constitución de garantías solidarias. El EP además promueve la conformación de Centros en donde se reúnen semanalmente diferentes grupos del banco para realizar el reembolso de las cuotas y compartir el desarrollo del proyecto emprendido en el marco de las diversas problemáticas socio-comunitarias.

Los prestatarios acceden al crédito en grupos de cinco integrantes, comprometiéndose a ser garantes unos de otros. Son las personas que conforman cada grupo y su relación, las que constituyen la “garantía solidaria”: es la “palabra

---

<sup>45</sup> También conocido como el Banco de los Pobres, fundado y sostenido por el economista bengalí Muhammad Yunus.

empeñada” de cada miembro a su grupo lo que garantiza la devolución. (Precerutti, 2008, pág. 39) Cada uno de los miembros ingresa al grupo solidario con su propio proyecto (productivo, de servicios o reventa) y lo desarrolla con el apoyo del equipo promotor y su grupo durante un plazo durante el cual se evalúa la sustentabilidad del mismo y se establece el monto de crédito individual a solicitar.

Consideramos importante detenernos en las características de los integrantes del BPBF para que nos ayude a comprender cómo se configura en este programa, el modo de relación entre Estado y organizaciones sociales.

El MDS conforma un equipo que coordina a nivel nacional, constituido por personas con experiencia tanto en el Estado como en el campo social, el microcrédito y la educación popular, que identifica en territorio las organizaciones que puedan desarrollar la propuesta y designa Organizaciones Regionales (OR).

Las OR que participan en la propuesta del Banco con mayormente asociaciones sin fines de lucro, fundaciones, organizaciones de la iglesia, movimientos sociales, cooperativas y sindicatos.

De acuerdo a una encuesta realizada a los equipos locales de sistematización en 2006, la mayoría de ellas nacieron principalmente en la década del '90 (62,5%), en la década del '80 el 25% y después del 2000 el resto, lo que mostraba que en su mayoría tenían una buena trayectoria en su trabajo. Además se indagó sobre los objetivos institucionales de las OR, dando por resultado que la promoción social era el eje que las atraviesa a todas. El 75% tenía como objetivo la capacitación; el 38% la formación laboral, el crédito y los emprendimientos; y un 13% la ayuda social directa. (Precerutti, 2008, pág. 51)

En cuanto a las OL, son organizaciones comunitarias, convocadas a través de la OR, que deben tener trabajo comunitario concreto en los barrios de implementación del proyecto. Si realizamos una distinción de los tipos organizacionales, según la encuesta realizada en 2006, encontramos que en ese momento el 50% eran organizaciones civiles, en tanto un 30% eran organizaciones vinculadas a la Iglesia, un 7% fundaciones y sindicatos y el 7% restante se dividía entre asociaciones comunitarias

y cooperativas. Resulta importante destacar que, del universo de organizaciones, un 61% nacieron luego de la crisis del 2001 como respuesta a la profundización de necesidades y problemáticas que se produjo en aquel momento. (Precerutti, 2008)

#### **4.1.2 Organizaciones sociales seleccionadas para el análisis**

En Mendoza, dentro del mapa de organizaciones que trabajan vinculas a las líneas de Economía Social del MDS, tanto desde el BPF como de proyectos socio-productivos, encontramos a la Fundación Co.Lo.Ba. y a la Cooperativa Gráficos Asociados.

##### **4.1.2.1 Fundación Co.Lo.Ba. (Coordinadora Los Barrancos)**

Es una organización que presta servicios sociales en las áreas nutricional, educativa y comunitaria. Su misión es la promoción humana, por ello su objetivo es el fomento de las capacidades de organización social y autogestión en aquellas comunidades e individuos con los que trabaja. Su trabajo se realiza en tres Centros Educativos Comunitarios- *Arco Iris, Jarillitas y Puentecitos*- ubicados en los barrios Campo Pappa, Los Barrancos y Cerrillos, en el piedemonte de Godoy Cruz.

La organización comenzó con un grupo de gente que se acercó a trabajar en Los Barrancos en el año 1983. *“Allí se arrancó con una enramada y una olla popular. Íbamos a visitar a la gente, a ofrecerles nuestra amistad, porque no sabíamos que podíamos gestionar. Después de tantos años de proceso militar, lo teníamos muy oculto, adormecido”* <sup>46</sup>

El trabajo se extendió al Campo Pappa entre el año 1989 y 1990, debido a que fueron convocados por *“la gente de la zona que había comenzado con una olla popular para darle de comer a quienes más lo necesitaban y precisaban formalizar la propuesta*

---

<sup>46</sup> Entrevista realizada a Liliana Sevilla, quien es la Directora del Centro Educativo Arco Iris, en diciembre de 2010. En esa fecha además era la vicepresidenta de la Fundación Co.Lo.Ba. y actualmente es la presidenta de la misma.

*como servicio de comedor más y mejor estructurado*". (Sevilla, Fundación Co.Lo.Ba, 2010) Este servicio de comedor conservó el nombre que le puso la comunidad desde su origen, "Arco Iris". De manera similar se acercaron a la comunidad de Los Cerrillos, donde también comenzaron a trabajar.

*"Co.Lo.Ba. nace de un encuentro humano, fuerte. Luego nos dimos cuenta de que nos podíamos organizar como un grupo, después nos dimos cuenta de que podíamos gestionar y peticionar organizadamente. [...] Tuvimos momentos muy cerca a la Iglesia y otros muy lejanos, hasta que en el año 2004 por necesidad de agilidad, de autonomía, de trámites, formamos la fundación*". (Sevilla, Fundación Co.Lo.Ba, 2010)

Actualmente los tres centros educativos que tiene a cargo la fundación son SEOS (Servicios Educativos de Origen Social), cuya figura se adquiere mediante un trabajo de articulación con el Estado Provincial. Estos espacios comparten, en rasgos generales, las características que Liliana Sevilla define para *Arco Iris*. *"Hoy es un espacio donde se brindan distintos servicios que se acuerdan con el Estado. Jardín maternal, apoyo educativo, talleres y actividades para adolescentes, actividades de promoción y desarrollo comunitario, tratando de alcanzar el desarrollo local. Se ha trabajado entre la fundación y la comunidad para que sea un espacio abierto y democrático. Esto de poder apropiarse y empoderarse la comunidad ha costado mucho [...] el acierto en el trabajo es haber podido articular con la comunidad, que opine, que evalúe, como método de aprendizaje, no de medición. [...] Trabajamos "con" las familias, ni por la familia, ni para la familia, sino "con", eso es la clave de sostener este servicio*". (Sevilla, 2010)

En cuanto a los recursos de los que dispone la organización, el desarrollo de las actividades esenciales se sostienen a través de convenios con el Estado provincial. Al constituirse como SEOS, éste financia los salarios docentes, el salario del directivo y el aporte de la comida. Por otro lado se han realizado convenios con el municipio para pagar los servicios de luz, agua y gas. Además existe un cupo de socios, gente cercana, que aportan con pequeños bonos de contribución. Finalmente, todo el trabajo a nivel de la fundación es ad honorem.



En cuanto a la participación y el empoderamiento de la comunidad en el trabajo que realiza la Fundación, se plantea lo siguiente: *“Estamos en una etapa muy interesante donde la comunidad dice que es Co.Lo.Ba, donde la idea es que en el punto final las personas de afuera dejáramos la organización y pudiera la comunidad llevarla adelante. [...] Hay una generación de jóvenes que se van empoderando, pero en esto Co.Lo.Ba tiene que abrir el juego [...] Tenemos que fijarlo como objetivo para empezar a levantar determinadas banderas y desear que la comunidad quiera empoderarse de esas y levantar las propias también”*. (Sevilla, 2010)

Es necesario destacar que la fundación se reconoce como una organización que proviene de afuera de la comunidad pero que al mismo tiempo posee *“una base territorial muy fuerte”*. (Sevilla, 2010)

El accionar de la organización no se circunscribe sólo a los centros educativos, sino que se ha constituido como un actor vinculado a una red social mayor, en la medida en que su gestión se interrelaciona con otras organizaciones sociales, ciudadanos, empresas y organismos estatales, en un trabajo de reconstrucción de ciudadanía y recomposición del tejido social, a través del refuerzo de los vínculos entre las familias, la cooperación y el trabajo comunitario.

Dentro de la tipología de organizaciones sociales que definimos en el segundo capítulo de este trabajo, tomando como referencia la sistematización que realizó el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), podemos ubicar a Co.Lo.Ba en distintas clasificaciones según el tipo de articulación que seleccionemos.

En cuanto a la **1ª articulación** de tipo teórica/empírica que hace referencia al grado de institucionalidad de las organizaciones, su constitución social o articulación con servicios estatales, su filiación y su ámbito de actuación, podemos decir que Co.Lo.Ba es una organización **institucionalizada** (personería jurídica), **prestadora de servicios estatales** (educativo, nutricional), **no filiada** a una organización más amplia y cuyo ámbito de actuación es el **local**.

En la **2ª articulación** que elabora el CENOC, da cuenta de las finalidades de la organización, los modos en que se configura la relación entre los participantes de la

organización y con los destinatarios de su trabajo. Desde aquí Co.Lo.Ba se configura en primer lugar como una **Organización de Promoción Humana**, definida en este sentido desde su misión. Es decir, su trabajo está destinado a la asistencia de personas y/o familias que sufren carencias básicas, y a promover sus capacidades individuales para acceder a recursos necesarios para su supervivencia y bienestar. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, el proceso que ha transitado la organización es el de la incorporación de los miembros de la comunidad, asumiendo responsabilidades y funciones en el desarrollo de las tareas de los Centros Educativos, participando de proyectos socio-productivos y de promoción de capacidades, así como de diversas instancias de decisión. Debido a esto, también puede caracterizarse como una **Organización de Promoción Social**, conformada por miembros que pertenecen a la misma población receptora de los bienes y servicios que generan, que promueve la organización colectiva y la cohesión social.

Por último, en la **3ª articulación**, referida a los fines que prevalecen en relación a las acciones que se realizan, entendemos que Co.Lo.Ba es una organización que se ha complejizado en cuanto a la diversidad de temáticas que trabaja y a la redefinición de objetivos en diálogo constante con la comunidad. En este sentido, puede definirse desde su origen como una organización de **Ayuda solidaria/voluntariado**, en tanto realiza tareas vinculadas a la filantropía, contribuyendo con los miembros de la comunidad, que es una población en riesgo y en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, se trata de una **Institución Educativa/formación**, teniendo en cuenta que trabaja en la formación de niños en edad no escolar (jardines), y con apoyo escolar y talleres para jóvenes y adultos. Finalmente, debido al proceso de involucramiento de la comunidad en la organización, consideramos que gradualmente será posible categorizarla, cada vez con mayor precisión, como **Centro/Grupo Comunitario**. Es decir, como una organización conformada por personas de la comunidad, afectadas por problemáticas comunes, cuyas actividades están relacionadas al mejoramiento de la calidad de vida, mediante la capacitación en oficios y el desarrollo de emprendimientos productivos, entre otras actividades.

#### 4.1.2.2 Cooperativa Gráficos Asociados

Es una cooperativa que se originó con el proceso de recuperación de una empresa declarada en quiebra, dedicada a la prestación de soluciones gráficas (impresión de afiches, folletos, manuales, diseños de etiquetas, etc.).

En el marco de la crisis del 2001, los problemas económicos que enfrentaba la empresa Litografía Sanz se agravaron y en noviembre de 2002 fue declarada en quiebra. *“A fines de enero vino el oficial de justicia con la fuerza pública y nos sacaron a la calle. Estuvimos dos meses más o menos fuera de la cooperativa, clausuraron y cerraron la empresa. Hablamos con el síndico y nos prometió que nos iba a dar la explotación de la empresa siempre que armáramos algo, una cooperativa, una SRL. [...] Nosotros en ese proceso que estuvimos afuera, presentamos un proyecto al juzgado para que nos dieran la continuidad de la empresa y le ofrecimos un canon mensual para alquilar todas las instalaciones, y seguir trabajando [...] había una fecha de comienzo de contrato de alquiler pero no de finalización, así que en cualquier momento en que el juez diera por concluido el alquiler, hacía la liquidación y el remate. En ese proceso estuvimos un tiempito, pedimos una prórroga, que el juez nos dio por 120 días, [...] en ese tiempo presentamos un proyecto de ley en la legislatura”.*<sup>47</sup>

El proyecto de ley se aprobó luego de más de un año, el 26/03/2005. La Ley Nº 7348/2005 establecía para la empresa la Expropiación a través de la Declaración de Utilidad y Ocupación Temporal por un término de tres años. A partir de aquí, en cuanto al canon mensual *“en lugar de pagarle al juzgado le pagábamos a la provincia, en ese momento al Ministerio de Economía”.* (Díaz, 2012) A partir de aquí este plazo ha tenido sucesivas prórrogas hasta la actualidad mediante su aprobación en la Legislatura.

La Cooperativa Gráficos Asociados fue la primera empresa recuperada de la provincia y la primera en presentar este tipo de proyecto de ley. Para poder comenzar a trabajar nuevamente precisaron de un capital inicial. *“En ese momento teníamos el fondo de desempleo, lo aportamos todo para la compra de insumos porque*

---

<sup>47</sup> Julio Díaz nos cuenta sobre el inicio de Gráficos Asociados como miembro fundador y presidente de la Cooperativa.

*presentamos un proyecto al ministerio (Ministerio de Trabajo de la Nación) para darle continuidad a la empresa, para la compra de insumos. Ese proyecto nos daba todo el fondo de desempleo más un 50 % en un pago único [...] adquirimos insumos, materia prima para seguir trabajando y con esa plata terminamos los trabajos que la firma había dejado sin terminar para no perder los clientes". (Díaz, 2012)*

Actualmente la cooperativa está integrada por 11 trabajadores y lleva casi 10 años de trabajo. En el proceso de recuperación ha sido apoyada tanto por distintas instancias estatales, como por organizaciones y movimientos sociales.

Gráficos Asociados integra junto a otras seis empresas recuperadas de la provincia, la Mesa de Empresas Recuperadas<sup>48</sup>, que funciona como una instancia de articulación y trabajo conjunto. Estas empresas significan la recuperación de más de 350 puestos de trabajo (Díaz, 2012). Al mismo tiempo, a nivel nacional integran FACTA (Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados) que nuclea a 300 cooperativas que reúnen aproximadamente a 30.000 trabajadores.

En cuanto a la aproximación de la organización a la tipología de organizaciones que hemos desarrollado, encontramos que en la **1ª articulación** puede definirse como una **organización institucionalizada**, que **no se encuentra articulada a la prestación de servicios estatales**, que está **filiada a una organización más amplia** (FACTA) conservando su autonomía y que se trata de una organización de tipo **local**.

En la **2ª articulación** encontramos que, por las características especiales que fue adquiriendo la cooperativa, podemos encuadrarla dentro de las **Organizaciones de Promoción del Desarrollo**, cuya finalidad es promover capacidades y conocimientos que se transfieren a organizaciones sociales y/o a los miembros de estas comunidades. Esto se debe, en primer lugar a que Gráficos Asociados, como precursora del proceso de recuperación de empresas en Mendoza, se dedicó a apoyar a otras organizaciones que fueron transitando por la misma problemática, brindando herramientas, capacitación, asistencia técnica y apoyo logístico. Por otro lado, actualmente se

---

<sup>48</sup> Mesa de Empresas Recuperadas de Mendoza integrada actualmente por: Gráficos Asociados, Oeste Argentino, Recuperando lo Nuestro, Cerámica Cuyo, Curtidores de Mendoza, Frigorífico Lagunita y Capdeville.

constituye como organización ejecutora de Microcrédito, en el marco de los programas del MDS, otorgando créditos y capacitación en formación de cooperativas a grupos solidarios.

Finalmente, en cuanto a la **3ª articulación**, es posible definirla como una **Organización Productiva Asociada**, ya que está integrada por personas que se asocian para producir bienes y/o servicios, y que trabaja en el fomento y desarrollo de un emprendimiento productivo local, asociativo, que busca la revalorización del trabajo.

## **4.2 FUNDACIÓN Co.Lo.Ba, COOPERATIVA GRÁFICOS ASOCIADOS Y MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN.**

Desde nuestra perspectiva, el abordaje del problema de investigación propuesto requirió la realización de entrevistas para poder completar el análisis en base a las experiencias y miradas, tanto de los referentes de las organizaciones seleccionadas como del área responsable a nivel estatal. A partir de aquí identificamos distintos niveles de análisis que fuimos formalizando en el diseño de las entrevistas y en el proceso de desarrollo de las mismas, y que serán ordenados con el fin de lograr el entrelazamiento de las distintas perspectivas.

En cuanto a las personas entrevistadas, además de los referentes mencionados anteriormente-Liliana Sevilla, presidenta de Co.Lo.Ba y Julio Díaz, presidente de Gráficos Asociados- trabajamos con Gustavo Maure, quien es el Coordinador del Centro de Referencia (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Provincia de Mendoza.

### 4.2.1 Espacios de articulación en la implementación de programas sociales

En primer lugar consideramos importante detenernos en la mirada sobre la estructura general y las formas específicas que toma la articulación en los programas en los cuales están involucradas las organizaciones, fundamentalmente vinculados a la economía social.

Desde la mirada del referente del **MDS**, se plantea claramente la estructura general que se le da a las políticas sociales. *“El ministerio tiene dos grandes líneas de trabajo. En todo el marco de Argentina Trabaja está todo lo asociado al fortalecimiento del trabajo y producción legítima, acompañada socialmente. En el marco de Familia Argentina, el fortalecimiento de los grupos familiares, su afianzamiento en el territorio, sus posibilidades de resolver la vida y de participar. Esas dos líneas de trabajo se vuelcan a partir de un eje que define la lógica de trabajo de Alicia Kirchner que es el territorio. En función de eso y de garantizar que tanto Familia Argentina como Argentina Trabaja tuvieran una expresión territorial, se desarrolló un plan de trabajo que se concretara en espacios en el territorio para el fortalecimiento de las organizaciones y esos son los CIC.* <sup>49</sup> *Adonde se supone que, en principio, la acción articulada estado nacional, provincial y municipal deben estar al servicio del fortalecimiento de la organización popular en el territorio”.* (Maure, 2012)

Luego de este trazado grueso, es posible identificar que *“las políticas sociales desde el 2003 a la fecha también fueron cambiando [...] sí, uno puede establecer una línea de corte del 2003 en adelante adonde se sale de una lógica asistencialista a una lógica de promoción con asistencia. Ahora, también ese proceso de promoción con asistencia, fue mutando. En el caso del microcrédito y el fortalecimiento de los emprendedores, el proceso ha ido avanzando desde la tallerista que pedía recursos para subsistir con una producción individual, [...] a que hoy el ministerio esté*

---

<sup>49</sup> Centros Integradores Comunitarios: dentro de cada uno de éstos funciona una Mesa de Gestión Local que se propone como instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil, para el impulso de distintas acciones que hacen al desarrollo local.

*trabajando duramente en que estas señoras, se organicen entre sí, para dar un paso de crecimiento a que ese desarrollo económico no sea un emprendimiento individual sino social. Esto marca de alguna forma un viraje muy importante en términos de qué estamos imaginando en el plano de la economía social por parte del ministerio".* (Maure, 2012)

Aquí se da un debate en cuanto a las formas de entender el microcrédito. "... hay por lo menos tres corrientes reconocidas en puja, para definir cuál es la que avanza en las líneas de la acción política del Estado. El emprendedurismo, que todavía uno hoy encuentra en distintos espacios del estado provincial y municipal, funcionarios que adhieren a esta lógica de «el Estado tiene que producir empresarios». Ésta obviamente no es la lógica del MDS, adonde entendemos que lo que tenemos que lograr es la estructuración de un proyecto económico socialmente constituido, en la formación de cooperativas, en forma solidaria, en una vinculación cercana entre producción y consumo, y es como este "otro modelo". Ahora este "otro modelo" también disputa con una lógica de la economía social como la red exclusiva de la economía de subsistencia [...] habría un circuito de la economía real donde se definen cosas y otro circuito de la economía de subsistencia, [...] creo que desde el 2003 hasta acá las políticas del Estado nacional fueron cambiando porque al principio era indispensable sostener con el microcrédito la subsistencia de cientos de miles de familias en Argentina. Hoy hay un cambio muy notorio porque el proceso económico ha generado puestos de trabajo y porque la asignación universal resolvió temas de subsistencia en los grupos con mayores necesidades, por lo tanto hoy las políticas sociales van más específicamente dirigidas al fortalecimiento organizativo y entonces, si hay alguien que recibe ayuda de un banquito, entienda su lugar social de construcción con otros para fortalecer y construir un emprendimiento de conjunto". (Maure, 2012)

A fin de incorporar la mirada de las organizaciones en este sentido, encontramos en **Co.Lo.Ba** a una organización que ha acumulado una gran experiencia dentro del Banco Popular de la Buena Fe y que ha transitado por distintas etapas.

*"...hemos tenido tres instancias en el BPF, una cuando fuimos organización local de la Fundación Hijos del Corazón de María en La Favorita, apenas arrancó el banquito*

*en Mendoza [...] fuimos bastante obsesivos y tuvimos, en las dos operatorias, el 100% de devolución del dinero [...] A partir de esa relación con el ministerio nos propusieron ser Regional, en el año 2009. [...] Pudimos cumplir la operatoria con las pocas organizaciones con las que tuvimos relación en el banquito que eran las OL Parque Sur, Alas y Padre Mujica. Después cuando cumplimos y rendimos esa operatoria, hubo reestructuraciones en el Ministerio de Desarrollo Social y en especial en ese programa, también hubo cambios en los referentes del CDR, y pasó un año entre operatorias. Se presentó en septiembre de 2011 la rendición y la nueva operatoria salió en septiembre de 2012". (Sevilla, 2012)*

En esta nueva operatoria que comienza Co.Lo.Ba este año, continúa como Organización Regional (OR) y se agregan dos OL más (Centro San José y Fedro) bajo su responsabilidad.

Cuando consultamos acerca de las instancias de capacitación y monitoreo brindadas desde el ministerio, la referente de la organización manifiesta que éstas *"se han dado inicialmente, capacitación de software, se trabajó también algunas técnicas con promotores, el modo de abordaje [...] hubo un manual y ahora se le han agregado cosas nuevas, así que hubo que releerlas, adaptar algunas cuestiones, pero son muy puntuales las capacitaciones. Y después bueno, te van consultando porque hay que presentar informes". (Sevilla, 2012).*

Debido a los años de experiencia en el BPBF y las distintas etapas transitadas por la organización, resulta indispensable para la misma realizar un análisis de las problemáticas presentadas en el proceso, los elementos que necesitan reformulaciones y la evaluación del impacto del programa.

En este sentido, se verifican algunas dificultades que para la organización son fundamentales de resolver. *"...es enorme el volumen de trabajo, si uno quiere hacer las cosas bien, llevarlas al día, uno no tiene esa estructura administrativa, te exige mucho tiempo [...] hay que hacer una observación que es que a veces hay un gran nivel de exigencia de parte del ministerio. [...] La gente no vive de la organización, la gente vive de otras cosas y milita o participa de una organización, [...] me parece que no hay reuniones para evaluarlo, queda así en lo macro y se pierde". (Sevilla, 2012)*



Además se plantean *“dificultades en poder sostener a la gente* (aquí se refiere a la discontinuidad entre operatorias, que en el caso específico de la organización significó un año sin el pago a los promotores) *[...] no hay una capacitación para emprendedores las tiene que generar la propia regional, desde la autogestión”*. (Sevilla, 2012)

Otra de las problemáticas actuales, tiene que ver con el trabajo con lo asociativo, por lo que la organización se plantea una estrategia de abordaje. *“...está costando un montón, mucho más que el año pasado, el tema de lo grupal, mucha gente trabajando a nivel individual, lo asociativo es familia, así que estamos evaluando proyectos que ya venían sin apoyo del banquito, para ahí sí apoyarlos, pero no proyectos nuevos de todo un núcleo familiar”*. (Sevilla, 2012)

A nivel de evaluación del proceso general, la Fundación desde la experiencia obtenida en el proceso, y reconociéndose como una organización que no se caracteriza por el microcrédito o micro-emprendimiento, visualiza *“que a nivel de promoción y desarrollo comunitario el banquito es muy importante”* [...] por lo que se asume *“como una enorme herramienta de inclusión”*. (Sevilla, 2012)

En cuanto a la experiencia de **Gráficos Asociados**, al tratarse de una empresa recuperada, transitó distintos momentos y formas de articulación con las áreas estatales. En un principio la relación estuvo dirigida a apuntalar y apoyar el proceso de protección de la fuente de trabajo. Actualmente observamos que además del apoyo para el crecimiento económico de la cooperativa, ésta se configura como referente e impulsora de otras organizaciones y grupos asociativos.

En este sentido, *“Gráficos es ejecutor de microcrédito, es organización ejecutora. Damos créditos a grupos solidarios de 3 a 5 personas. [...] Se están dando beneficios a pequeños emprendimientos para que produzcan, como son grupos solidarios, para que traten de armar cooperativas entre ellos. [...] Hemos dado 160 créditos desde la cooperativa. [...] hacemos capacitaciones, vamos a los emprendimientos a ver que funcionen los proyectos y que sean realmente productivos.* (Díaz, 2012)

En cuanto al acompañamiento del MDS en esta línea de acción, el referente manifiesta que *“reciben apoyo”* y que por otro lado en cuanto a la producción han *“recibido subsidios del Ministerio de Trabajo y del MDS para compras de maquinarias y de insumos. Casi todas las recuperadas lo han recibido”*. (Díaz, 2012)

Este primer nivel de análisis que hemos abordado en las entrevistas, apoyado por las indagaciones preliminares, nos revela que efectivamente existe una nueva configuración en el esquema macro de las políticas sociales y que hay ciertos ejes que atraviesan todos los programas. En relación a la articulación del Estado con las organizaciones sociales, la búsqueda de la interrelación de las distintas instancias estatales para contribuir al fortalecimiento de la organización popular y el desarrollo local es una idea fuerza. Como lo es también, en relación a la Economía Social, la posibilidad de construcción de un proyecto económico socialmente constituido a través de la formación solidaria y el asociativismo para generar *“otra economía”*, distinta a la de subsistencia.

En ambos sentidos las políticas van dirigidas hacia el fortalecimiento organizativo y a la búsqueda de un trabajo fuertemente interrelacionado. Sin embargo, en la materialización de las mismas emergen dificultades propias del complejo proceso de articulación entre los dos elementos de la relación. Aquí observamos que si bien las organizaciones reconocen estos ejes en la mirada estatal, consideran necesario ciertas modificaciones en la implementación de determinados programas.

#### **4.2.2 Concepción sobre el cambio del modelo en política social: rol del Estado, características esenciales de las políticas, forma de relación con las organizaciones y construcción de poder.**

Como hemos señalado anteriormente, el Estado a partir del 2003 se plantea como un Estado presente y promotor, y cuya política social realiza un pasaje desde una lógica asistencialista a una de promoción social con asistencia, esto es, dejar de

considerar a las personas como “beneficiarias” en función de que las necesidades de las grandes mayorías constituyen legítimos derechos ciudadanos. De este modo, la nueva forma que toma la política social comprende por un lado la respuesta inmediata del Estado a las necesidades urgentes y por el otro, el desarrollo de políticas que lleven a un nuevo Estado, a una nueva forma de relación entre éste y la sociedad civil.

En este sentido, el referente del **MDS** señala que en la mirada de las organizaciones, *“existen debates muy importantes acerca de cómo se debe dar esta relación. Desde organizaciones que cultivan el más puro “onegeísmo”, que como línea internacional en los `90 creció mucho y en la cabeza de muchos dirigentes de organizaciones existe esta idea de que «el Estado lo único que debería hacer es financiarnos y nosotros definir las políticas porque somos los sabedores de cómo se hace»; desde ese extremo a otros donde hay que limitar el camino de las organizaciones porque no nos permiten el desarrollo de políticas públicas universales. En el medio de esto el MDS, intenta generar permanentemente una articulación entre organizaciones sociales cualquiera sea su temática y Estado”*. (Maure, 2012)

Esto no resulta sencillo dentro del contexto actual debido a que la relación con la política se configura de otro modo. *“... hoy no tenemos en Argentina, lo que sí había en el 2003, un tejido de dependencia de referentes político-territoriales para subsistir. Hoy la relación material con la política no pasa por el plano de la subsistencia, lo que genera otro tipo de pujas por ejemplo entre municipio y organizaciones sociales, que no está dada por el puntero y mi subsistencia, no está dada por esta organización “responde” o “no responde” al intendente de turno y eso sí cuadricula, atraviesa las distintas políticas que uno lleva adelante cuando quiere articular. Porque nosotros como Estado Nacional tenemos la obligación de garantizar que tanto, esos referentes municipales como las organizaciones en territorio, efectivamente lleven adelante la garantía de promoción y protección de derechos en cualquiera de los ámbitos”*. (Maure, 2012)

En este sentido gran parte de la dirigencia política, al reconocer esta nueva forma de relación busca la articulación con determinados grupos o redes de organizaciones. *“Ya el camino no es el del puro territorio, de imaginar que tienen gente*

*atada desde la necesidad de subsistir, sino que tienen que construir con espacios organizados que defienden intereses de temáticas particulares o sectoriales que están en juego”. (Maure, 2012)*

Desde la mirada del MDS, en cuanto a este espacio de organización social, donde también se ha realizado el pasaje desde la lógica de subsistencia a la de disputa por intereses sectoriales, existen grandes avances que *“son difíciles de ver porque han sido muy vertiginosamente contruidos”*. En términos materiales, se pone como ejemplos de potenciación de la organización social, la construcción de los CIC, para que los distintos intereses tengan un espacio de encuentro en territorio, o las garantías de apoyo a los emprendimientos económicos-sociales.

Asimismo, desde esta óptica se reconoce que la Provincia de Mendoza tiene *“un entramado de organizaciones sociales que constituye uno de los más fuertes del país”* y que existe una gran diversidad en la *“composición y visión del orden social que estas organizaciones tienen y cómo se articulan”*. Por lo que el MDS se plantea que *“...la organización es un objetivo, pero que también la organización es el espacio adonde ir resolviendo la direccionalidad de las políticas, entendiendo que hay una dimensión que las organizaciones asumen pero que el Estado tiene la obligación de conducir. [...] nosotros no tenemos una lógica asamblearia de equiparar al Estado con las organizaciones con respecto a las políticas sociales”*. (Maure, 2012)

En este punto nos detenemos a reflexionar en la forma de entender la política social que construyó el MDS desde el 2003. En ésta ¿Existe un rescate de las capacidades y de la reconstrucción del tejido social que producen las organizaciones? ¿El Estado busca potenciar el trabajo que se hace en territorio?

El referente del ministerio define que desde esta instancia estatal se *“cree muy fuertemente en la capacidad instalada de la organización popular, que es la mirada que se tiene sobre lo social”*. [...] *Hay un proceso de valoración de lo hecho, la Mesa de Empresas Recuperadas de Mendoza es un ejemplo de eso porque es parte de un camino realizado hasta hoy. [...] los compañeros que tenemos en la conducción de muchos CIC, que no han sido puestos por el ministerio sino que surgen de las organizaciones, muchos de ellos han hecho este camino desde la resistencia a la*

*garantía de derechos. Sí, creo que por lo menos de nuestra parte hay una búsqueda cotidiana de reconocerle a las organizaciones esto. Es cierto que hubo un momento en la Argentina donde de no ser porque hubo organizaciones capaces de resistir no hubiéramos tenido Nación. Ahora hoy lo que tenemos es una realidad de articulación muy fuerte y de direccionalidad política”.*

El modo en que se configura la relación entre el Estado y las organizaciones sociales ha transitado distintas etapas desde la crisis del 2001 y también dentro del proceso iniciado desde el 2003, en el marco de las transformaciones que se han dado en la Argentina. Aquí encontramos coincidencia con la forma en que Maure estructura el contenido de los distintos períodos.

*“...**terminado el 2002**, era una relación de “conflicto material”, de muertos en la calle de las organizaciones sociales. Kosteki y Santillán eran la expresión de atender la necesidad social y fue el Estado quien terminó con ellos. Me parece que es un símbolo muy concreto de cómo se daba la relación en el “duhaldismo” entre organización social y Estado. Las organizaciones que no se subordinaban a la lógica del “diálogo argentino” estaban enfrente y había que reprimirlas. Ese era un modelo de relación. Después vino una relación de “diálogo tenso”, que es todo el proceso que Alicia (Kirchner) encara de vinculación con las organizaciones piqueteras y territoriales, en función de incorporarlas al proyecto nacional y darles un lugar y un reconocimiento legítimo [...] **desde el 2003 al 2005** fue intentar el proceso de reformulación del vínculo entre Estado nacional y organizaciones sociales.*

***Desde el 2005 en adelante** se profundiza una línea de trabajo donde el Estado “impulsa a las organizaciones”. [...] Hoy creo que estamos en un punto de mayor madurez porque creo que las organizaciones sociales entienden que el Estado marca la línea de avance, porque es legítimo que así sea. Creo que esto está pacíficamente aceptado, estamos en un momento adonde esto se le reconoce, por lo menos hablo del Estado nacional. [...] es más con algunas líneas de trabajo hay un sentirse parte, de comprender que también las organizaciones son parte de esta línea estatal. El caso de microcrédito es uno pero no es el único”. (Maure, 2012)*

Aquí, desde nuestra perspectiva, emerge la idea de construcción de poder social, esto es, desde el 2003 se ha encarado un proceso de ampliación de la base de sustentación social del Estado para el sostenimiento de un proyecto político.

Situada esta idea en diálogo con el referente del ministerio, él nos dice que *“...hay una dinámica en la que el Estado llegó a asumir cosas cuando muchas organizaciones ya estaban agotadas de resistir, que entraron a reconocerse y a respetarse, y que pasaron a articular. Después vino un momento de gran fortalecimiento social de las organizaciones. [...] hoy estamos en un plano de institucionalizar en el Estado determinadas políticas vinculadas a los derechos de los/las argentinos/as pero a la vez que institucionalizas eso, garantizas que los sujetos sociales se asuman como participantes políticos de un proyecto de Estado”*. (Maure, 2012)

De todos modos, este proceso es lento y se da de forma desigual en el territorio. Sólo en algunos casos se reconoce y reivindica los espacios de trabajo compartidos entre organizaciones sociales, agrupaciones políticas e integrantes de la comunidad, entendiendo que juntos están sosteniendo una determinada lógica con la cual el Estado debe garantizar los derechos.

Las posiciones que toman las organizaciones frente al proceso iniciado en el 2003 y su contrastación con el modelo anterior son diversas. En el caso de **Co.Lo.Ba**, habiendo pasado por las distintas etapas del proceso político argentino desde su creación en 1983, se reconoce que *“se ha avanzado mucho en esta última etapa, ha habido una fuerte reivindicación, una fuerte mirada sobre los sectores más privados de derechos. Reivindicamos ciertas políticas del Estado Nacional y algunas que se pusieron a tono desde el Estado provincial [...] ¿Qué tipo de políticas? Aquellas que ponen la mirada sobre la vulnerabilidad y la inclusión social”*. (Sevilla, 2010)

Desde esta organización se construye una mirada crítica donde se reconoce el cambio de rol del Estado y la existencia de un *“desafío enorme que se ha planteado ahora, la construcción colectiva”*, pero al mismo tiempo identifican que *“está lo que se dice en el discurso y en la práctica se trabaja de otra manera, porque también es difícil. [...] no es malo reconocer que tenemos resabios neoliberales, vivimos en un sistema*

*neoliberal, entonces es difícil democratizar, difícil que se opine, difícil no retener el poder". (Sevilla, 2012)*

*En este proceso identifican que el rol de la organización "ha sido intercediendo para cortar la brecha entre el Estado y la comunidad, ha sido de bisagra. En algún momento uno quisiera salir de ese lugar, porque teóricamente el gobierno de turno debería poder tener esa relación con su pueblo, más allá de las condiciones socio-económicas que el pueblo tuviera, en las prácticas reales estamos lejos". (Sevilla, 2010)*

*De todos modos desde un análisis general del proceso político también identifican que estamos inmersos en construcciones distintas que se están dando en América Latina "está potenciando todo lo que sabe, todo lo que puede, su historia, está reivindicando una mirada. Todavía hay resabios muy fuertes neoliberales, muy difíciles de sortear, el mundo del consumo, del empleo, del dinero. [...] El neoliberalismo ha hecho tanto daño, ha empobrecido tanto, ha descalificado tanto a los gobiernos, que ahora necesitaremos muchos años para reflotar una manera diferente de mirar la vida". (Sevilla, 2010)*

En el caso de **Gráficos Asociados**, nos encontramos con una reflexión muy concreta en cuanto al rol del Estado en la recuperación de empresas llevada adelante por los trabajadores y el tipo de relación que se delineó en este proceso.

*"En el proceso de la recuperación de empresas, sobre todo desde el 2003, hubo mucha ayuda desde el Estado. Se involucró más en el tema de las empresas recuperadas, le puso más fuerza. En los años anteriores no había mucha centralización para este tema, las empresas estaban un poco solas, no había asistencia del Estado. Actualmente también está muy abocado a la recuperación de empleo. En Mendoza hemos recuperado más de 350 puestos de trabajo con las 7 empresas que tenemos. A nivel nacional hay 300 empresas recuperadas y son más de 30.000 fuentes de trabajo que se han recuperado. [...] a nosotros tanto el estado provincial como nacional nos han acompañado. [...] el Estado está presente en el proceso que llevamos adelante". (Díaz, 2012)*

Desde aquí planteamos la necesidad de reflexionar acerca de la idea que tiene la organización sobre el rol que debe cumplir el Estado y encontramos lo siguiente *“Es necesario que el Estado esté presente en esa articulación con todas las organizaciones. Si no hay un encadenamiento con el Estado hay que ir a la pelea, así no, uno va junto con el Estado”*. (Díaz, 2012)

En ese punto es importante señalar que la mayoría de las empresas recuperadas han tenido el apoyo estatal en las distintas fases que se han ido planteando, ya sea desde el otorgamiento de subsidios para la compra de insumos y maquinaria, los programas de capacitación, el acceso a créditos o la búsqueda del desarrollo de encadenamientos productivos y redes de comercialización.

En este segundo nivel de análisis, observamos que existe una coincidencia en los casos seleccionados en señalar que efectivamente el Estado asume otro rol desde el ciclo iniciado en 2003, destacando fundamentalmente el paso de un Estado ausente a un Estado presente. Aquí consideramos que se revelan algunas de las características esenciales de la nueva concepción de políticas sociales, esto es, promoción social, territorialidad, fortalecimiento de las organizaciones, participación.

Además encontramos que el modo de relación entre Estado y organizaciones sociales desde el 2003 ha tenido distintas etapas en función del proceso político desarrollado y que fundamentalmente está vinculado al cambio producido en las condiciones materiales de existencia. Esto le da piso de materialidad a la construcción de nuevos sujetos colectivos, las instancias organizativas deben ir acompañando esos procesos, cambia la relación con la política, por lo que la relación con el Estado se plantea en otros términos.

Al mismo tiempo, se distingue la persistencia de fuertes resabios del modelo anterior, tanto al interior de las organizaciones como del Estado. Eso se verifica en el modo en que algunos sectores conciben el rol del Estado y cómo debe configurarse la relación con las organizaciones, es decir, en función de las figuras de implementador-receptor o en la idea del Estado como mero financiador de proyectos.



Este elemento, presente en ciertas organizaciones y funcionarios estatales, marca una fuerte continuidad del modelo neoliberal. Sin embargo coexiste con la concepción de otros sectores que trabajan en la construcción de otro tipo de vínculo, de una relación sinérgica entre Estado y organizaciones, en función de la construcción de un proyecto político.

#### **4.2.3 Participación en espacios de diseño, planificación y gestión de políticas públicas.**

Dentro del cambio de paradigma que el MDS considera se ha producido en materia de políticas sociales, se plantea a un sujeto de derechos protagonista en el desarrollo de la planificación y gestión de políticas públicas.

En este sentido nos proponemos reflexionar acerca de la manera en que opera la participación y articulación con las organizaciones sociales. Retomando en este punto la idea del rescate que intenta realizar el Estado de las capacidades y experiencias desarrolladas, y los procesos conducidos por organizaciones, movimientos de trabajadores desocupados, movimientos barriales, empresas recuperadas.

La pregunta específica que surge es si existen espacios institucionalizados en los cuales las organizaciones puedan participar del diseño y planificación de políticas.

En términos materiales Maure plantea que *“por ejemplo anualmente hay dos encuentros de mesas de gestión de los CIC, adonde se lanzan líneas de acción para el año y se evalúa lo hecho. Los referentes de las organizaciones participan, intervienen, dan sus puntos de vista. El Foro de la Economía Social es otro ejemplo [...] el Foro de Niñez, Adolescencia y Familia. [...] intentamos que haya todos y cada uno de los espacios para que las organizaciones intervinientes puedan incidir, entendiendo si, que para esta gestión nacional, hay cuestiones que no se negocian. Estamos hablando de políticas de derechos, del reconocimiento de todos como sujetos de derechos, eso para nosotros es un piso irrenunciable. Después vienen los enfoques, los encuadres, los*

*plazos, los tiempos, los modos, pero partimos de ese piso. Hay cosas que ya no las ponemos en discusión. [...] Si tenemos organizaciones que quieren construir desde la lógica del beneficiario, no serán las organizaciones con las que nosotros articularemos en primer lugar porque no tiene que ver con la dinámica que este Estado nacional pretende para resolver las problemáticas sociales”. (Maure, 2012)*

En este sentido se retoma la idea de la direccionalidad política sobre la que trabajamos anteriormente en la relación entre Estado y organizaciones. *“si hay alianzas fuertes entre la direccionalidad del Estado y de las organizaciones se pueden ir resolviendo cuestiones y problemas que se dan en el medio por los efectores de las políticas estatales”. (Maure, 2012)*

Aquí, desde **Co.Lo.Ba**, Sevilla distingue que *“se generan espacios, discusión, nosotros no podríamos tener este gran mapa de articulación con otros actores si no estuviera este concepto de participación activa. Creo que hay abiertos un montón de espacios, que por supuesto se pueden ir mejorando, en la medida en que se participa. [...] Creo que en la gestión asociada y la articulación, cuando hay sintonía en este concepto todo es mucho más sencillo, se da naturalmente”. (Sevilla, 2012)*

En el caso de **Gráficos Asociados**, Díaz señala que *“participan en espacios a nivel provincial en el Consejo Consultivo en el área de cooperativas de la provincia. Participan varias cooperativas grandes y la mesa (Empresas Recuperadas). A nivel nacional también participamos con FACTA en varios ministerios del gobierno”. (Díaz, 2012)*

Para poder analizar como se materializan estos espacios de participación tomamos el ejemplo del **Foro de Economía Social de Mendoza**, que constituyó un proceso donde estuvieron involucradas ambas organizaciones.

Desde fines de 2009 distintos sectores vinculados a la Economía Social de la provincia de Mendoza, transitaban este proceso de articulación intersectorial. Como punto de partida se consensuó un documento base “Hacia una política provincial de Economía Social” en el que se expresa el siguiente objetivo y estrategia: *“Anhelamos construir una Política Provincial de Economía Social materializada en el armado de un*

*Plan Estratégico para los próximos 10 años (2010-2020). En el marco de dicho plan nos proponemos encarar la revisión y construcción de una legislación integrada (Ley Provincial de Promoción de la Economía Social), que reconozca, proteja e impulse a los sujetos, actores sociales y gubernamentales de la Economía Social en Mendoza<sup>50</sup>.*

El Foro de Economía Social es un espacio público mixto (Estado y Organizaciones Sociales) que busca generar políticas públicas relacionadas con la Economía Social. Con el fin de generar una política provincial en materia de Economía Social se puso en marcha una serie de foros regionales que concluyeron en la sanción de la Ley de Economía Social de Mendoza. En este espacio del Foro se articulan, entre otros actores, la Red de Bancos Populares de Cuyo; la Mesa de Empresas Recuperadas de Mendoza; el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos; redes de organizaciones sociales; Red de Comercio Justo; municipios; Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de Mendoza; Ministerios de Desarrollo Social y de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; Universidad Nacional de Cuyo.

**Co.Lo.Ba** fue partícipe de este proceso no tanto en términos del BPBF sino que *“institucionalmente la participación fue muy fuerte en relación a la educación de gestión de residuos, “los triunfadores”, a darle valor agregado a los residuos”*. (Sevilla, 2012). Este es otro proyecto que se trabaja desde la organización en materia de educación de gestión social.

**Gráficos Asociados** *“fue partícipe desde todos los foros. Somos partícipes de la ley con todas las organizaciones. [...] el proceso de la ley se inicia desde la crisis en que se hicieron los trueques, creo que vino de todo ese proceso. [...] surgió de las organizaciones, el Estado participa pero las organizaciones lo llevaron adelante”*. (Díaz, 2012)

---

<sup>50</sup> *“La Economía Social es una propuesta de construcción de una economía basada en principios de solidaridad e igualdad a la hora de relacionarnos para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Al poner a la persona y al trabajo en el centro, en contraposición con el capital, la lógica de la competencia o la ganancia, la Economía Social nos invita a creer y participar de una sociedad más justa e igualitaria. Por ello la Economía Social es una economía comprometida con la cooperación entre las personas, el desarrollo local, el comercio justo y el consumo responsable”*. Foro de Economía Social de Mendoza

Consideramos que el Foro de Economía Social de Mendoza sin duda constituye un espacio de articulación concreta y de participación de las organizaciones en el diseño, planificación y gestión de políticas públicas. Aquí, si bien se trata de un proceso que se inicia con las numerosas experiencias desarrolladas por las organizaciones en materia de Economía Social, entendemos que el rol del Estado fue fundamental. En este sentido líneas de acción como las que hemos analizado en el MDS de la Nación, contribuyeron al fortalecimiento de las organizaciones, facilitando la demanda y posterior concreción de la ley.

En definitiva se trata de un espacio mixto, donde la discusión entre Estado y organizaciones se da en términos de igualdad, que interpela las lógicas tradicionales de funcionamiento y contribuye en la consolidación de procesos de construcción de políticas públicas “de abajo hacia arriba”.

#### **4.2.4 Limitaciones, potencialidades y desafíos del proceso en marcha**

Desde los dos ejes de la relación que analizamos se identifican distintos elementos, algunos definidos como problemáticas o limitaciones y otros como potencialidades, que provocan desafíos para el proceso que se encuentra en marcha.

La mirada del **MDS** centra su atención fundamentalmente en la complejidad de las articulaciones a nivel local. En el caso de los CIC, *“está atravesado por esta disputa entre organizaciones y municipios que se da en mucho lugares, lo que devela que es conflictivo el entramado”*. Sin embargo se le otorga valor y reconocimiento a estas problemáticas porque *“de ninguna manera estamos apuntando a una sociedad homeostática, de equilibrios, sino que estas tensiones definen pujas por necesidades e intereses colectivos que están en juego en cada lugar y a los que de alguna manera hay que darle respuestas. Entonces, el tema es cómo garantizamos que esos conflictos emerjan en un espacio organizado socialmente que les pueda dar respuestas”*. (Maure, 2012)

Esto se relaciona centralmente con el tema de la participación y de que en muchos casos las organizaciones se sienten parte de la construcción de las políticas. En

este sentido una de las grandes dificultades es que a ciertos funcionarios estatales los atemorizan estos conflictos y por lo tanto cierran los espacios y no ven que *“los conflictos expresan la puja de intereses y visiones legítimas y por lo tanto en territorio y para ver como resolver las cosas, se van a dar inevitablemente”*. (Maure, 2012)

Precisamente, el desafío aquí se plantea en términos de poder visualizar que por medio de alianzas fuertes entre la direccionalidad política del Estado y las organizaciones sociales, es posible resolver las problemáticas que se dan a nivel de las estructuras intermedias de la gestión estatal. *“La participación de las organizaciones devela los puntos adonde no hay coherencia respecto al accionar del estado”*.

En este sentido, el referente del MDS considera que *“muchas veces es mejor la articulación de las organizaciones con el estado nacional que con el estado provincial o municipal, esto depende de la organización y de la temática. Pero también parte de un proceso donde todo el estado tiene que ir caminando, no es sencillo porque las políticas han cambiado muy bruscamente, han sido diez años de cambios que todavía nosotros no nos damos cuenta de su grado de profundidad en los encuadres. En esos diez años los sujetos no hemos cambiado”*. (Maure, 2012)

Aquí encontramos algunas de las continuidades del modelo anterior, lógicas que persisten, tanto en la estructura estatal como en las organizaciones. Desde este lugar se plantea un enorme desafío *“esto mismo debe ser parte de la alianza entre la política estatal y las organizaciones, encontrar estos nudos de resistencia a los cambios que existen en todos lados”*. Lo que revela que nuestro objeto de análisis se configura como un elemento de gran potencialidad para la consolidación de este proyecto político.

Desde **Co.Lo.Ba**, si bien se considera que *“hay grandes avances, se han disparado tantas cosas desde el Estado que está fallando un poco en el acompañamiento. En el acompañamiento está la formación, en la formación está el cuidado y en el cuidado está que seamos responsables y nos hagamos cargo porque los recursos son de todos [...] igual la crítica no nos frena, nos parece que hay que mejorarlas porque estamos viviendo embates muy duros con ciertos sectores, de mucha resistencia a esto de la inclusión, de la equidad”*. (Sevilla, 2012)

Entienden que en esto se plantea como desafío *“mejor planificación. Hay cosas en las que atendiendo la direccionalidad que le van dar, las áreas podrían planificar con un presupuesto real. [...] al estado le pasa lo mismo que les pasa a las organizaciones, lo emergente supera lo importante. Entonces uno de los temas es la planificación estratégica. Hay muy buenas intenciones pero una enorme dificultad en la planificación”*. (Sevilla, 2012)

A partir de aquí, en el intercambio con la referente, proponemos pensar espacios o elementos potenciales para este desafío. *“Me parece que el diálogo, los espacios sostenidos sistemáticamente van dando estas claridades. Se van debatiendo, se van discutiendo. [...] el problema es que en el caso de las organizaciones, como no se planifica, hay que estar en todos los espacios para que puedan llegar los recursos. [...] Me parece que a nivel barrial y organizaciones de base, hace falta formar cuadros políticamente. Hay un déficit enorme de espacios de formación”*. (Sevilla, 2012)

Remitiéndonos a **Gráficos Asociados**, estos se enfocan fundamentalmente en la necesidad de una ley que regule la expropiación definitiva de las empresas. *“En nuestro caso falta que el Estado se involucre más. Nosotros la estamos peleando, el Estado se involucra en algunas cosas. Estamos viendo la forma de sacar una ley de expropiación definitiva. [...] hay muchos gobiernos provinciales que hasta que no saque una ley el Estado nacional, no se van a querer involucrar en eso”*. (Díaz, 2012)

Proponen que *“el estado se haga cargo de todos los créditos de cada quiebra. Nosotros le tenemos que devolver al Estado pero puede ser con plata o trabajo. No queremos que nos regalen nada, pero también que haya un proceso en el que el Estado se haga cargo porque nosotros hemos recuperado 350 puestos de trabajo en forma directa más los proveedores, es un montón de gente que está trabajando con esto”*. (Díaz, 2012)

Finalmente, retomando la perspectiva del **MDS**, se plantean distintos desafíos:

*“Hay muchos, en el caso de Economía Social creo que estamos en una coyuntura de un salto de escala, eso es muy fuerte y es muy difícil. Tenemos muchas resistencias propias y de las organizaciones, ahí estamos con un reto que es ¿Cómo*

*adecuamos toda la estructura para ver el tema de los encadenamientos, para ver el tema del crecimiento de emprendimientos sociales más asociativos que individuales?”* (Maure, 2012)

En otro orden de políticas que no hemos trabajado, el tema de niñez, existe un debate ideológico muy fuerte. *“...desde el 2006 que tenemos la Ley Nacional de Niñez y cuesta poder terminar las adecuaciones en cómo trabajamos para reconocer a los niños como sujetos de derechos”*. Aquí existen distintas resistencias y lógicas coexistiendo.

Otro desafío es *“en el caso del territorio y los CIC, el trabajo es de articulación Estado local-organizaciones”*. Pero aquí se plantea *“¿Cómo aceitamos y mejoramos esta imbricación entre Estado municipal y organizaciones sociales? [...] lograr comprender que el CIC es un lugar para que todos se expresen”*. Esto puesto en función del fortalecimiento social y el desarrollo local.

Finalmente, desde este análisis emerge un elemento que contiene una gran potencialidad, que tiene que ver con el fortalecimiento organizacional pero en el ámbito estatal. *“... lo que está empezando a pasar en el último año y medio, es una mayor convicción de todos los que tenemos responsabilidad estatal, no sólo respecto a la organización social sino a la articulación entre nosotros. Esto está hablando de que también está sucediendo un “otro plano” de articulación organizada al interior de un Estado que históricamente ha funcionado tabicado. [...] creo que es reciente porque eso tiene que ver con que hay más sentido de pertenencia a un proyecto de Estado”*. (Maure, 2012)

Esto tiene que ver con uno de los ejes que hemos analizado en cuanto a este modelo de política social, la integralidad de las políticas. Es decir, el abordaje de las problemáticas en sus distintas dimensiones, por medio de la articulación de recursos y de diferentes ámbitos de la estructura estatal, y de la participación de la sociedad.

## CONCLUSIONES

En la Argentina de la última década se han dado profundos cambios políticos que han delineado una nueva estructura económica, social y cultural.

El quiebre se produjo con el agotamiento de un modelo cuyo patrón de acumulación se sostenía en el predominio del capital sobre el trabajo, poniéndose de manifiesto en la regresividad de la distribución del ingreso y en un nivel de exclusión social que implicó un retroceso sin antecedentes históricos en la Argentina.

En el modelo neoliberal los sectores subalternos fueron inmovilizados, no pudiendo generar una alternativa política y social que cuestionase las bases de sustentación del nuevo patrón de acumulación de capital, la *valorización financiera*. Los sectores dominantes lograron sostener este sistema mediante la integración de las conducciones políticas de las clases subalternas a la nueva hegemonía del bloque de poder, el *transformismo argentino*, lo que posteriormente desencadenó la ilegitimidad del sistema político.

Con la crisis estructural, tanto del sistema político como del sistema económico, encontramos a una sociedad profundamente debilitada, con sus lazos societales rotos y con las estructuras tradicionales de representación colectiva en crisis. Se da un proceso de “desciudadanización”, que comprende no sólo la dimensión económico-social sino también la dimensión política, donde se restringe severamente la participación y organización popular.

La nueva cuestión social que produjo el modelo, caracterizado por la violenta separación de lo económico respecto de lo social, trajo consigo un paradigma de políticas públicas de tipo *gerencial-neoinstitucional*, que imprimió una triple tendencia en la política social: focalización, descentralización y privatización. Desde esta concepción de la política social, la articulación entre Estado y organizaciones sociales se veía obstaculizada por la superposición de programas, el mal aprovechamiento del gasto social y la mala gestión, por lo que se buscaba que la relación se estructure en



función del traspaso de las funciones del Estado a la sociedad civil y a ONG's eficientes y de bajo costo.

Consideramos que este paradigma construye la idea de una sociedad civil emergente descontextualizada y reducida, dejando al margen las organizaciones gremiales y de protesta, negando la existencia y gravedad del conflicto social, sus principales organizaciones y articulaciones con el Estado e idealizándola en cuanto a sus características y potencial para reemplazar al Estado en la resolución de la cuestión social. De esta manera oculta la naturaleza del conflicto y del desarrollo económico, al mismo tiempo que reproduce una visión negativa del Estado y de la política.

La crisis de comienzos de este siglo puso en evidencia no sólo el agotamiento del modelo neoliberal sino el comienzo de su superación de la mano de un ciclo de protestas, que se habían iniciado desde fines de los '90, llevadas adelante por movimientos y organizaciones sociales. Aquí encontramos que surge una nueva generación de organizaciones populares que coexiste con el viejo movimiento sindical, por lo que ambos se resignifican en la lucha concreta, produciendo un enriquecimiento de la protesta contemporánea.

Desde el pensamiento crítico latinoamericano, los diagnósticos de los cambios producidos por el modelo neoliberal se orientaron a una condena del Estado, de los partidos, de la estrategia y en el abandono de la posibilidad de construcción de alternativas hegemónicas, anclados en la concepción de "autonomía de los movimientos sociales" contra la política en todos sus correlatos. Ante esto, encontramos que uno de los desafíos que le son planteados es el rescate de la dimensión política, de la esfera del poder, la contribución a la construcción de un modelo de hegemonía alternativa, y la reflexión en torno al Estado que efectivamente se comenzó a construir como alternativa de superación al neoliberal.

En este sentido, dentro de este nuevo escenario de movilización y organización social, emergieron nuevos gobiernos de izquierda o centro-izquierda que generaron la posibilidad de repensar las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-

institucional, entre el espacio público estatal y no-estatal; presentando líneas de continuidad y de ruptura respecto de las formas de dominación de la década anterior.

En Argentina, la crisis del 2001 impactó muy fuertemente en los distintos sectores sociales generando una nueva subjetividad popular con una actitud proclive a la participación, la exigencia de otra forma de relacionarse con el Estado y las políticas sociales, es decir, la búsqueda de la democratización de las instituciones y el aparato estatal.

Consideramos que el gobierno iniciado en el 2003 se inscribe dentro de los regímenes nacionales y populares latinoamericanos que surgieron a partir de la crisis del bloque de poder que era hegemónico hasta ese momento, enfrentando a las fracciones centrales de la *valorización financiera*, pero dentro de un orden capitalista.

El gran desafío que se presentó para estas clases dirigentes fue la conformación de un nuevo proyecto político que condujera a la salida de la crisis y a una mejora sustancial en las condiciones económicas y sociales del país. Por lo que el 2003 constituye un momento bisagra, de transición paradigmática donde se conjugan una nueva subjetividad popular, un nuevo tipo de organizaciones, nuevos liderazgos y una reinención de la identidad nacional y popular.

De este modo, el proyecto político dirigió su búsqueda hacia el fortalecimiento de los derechos humanos sociales, políticos, económicos y culturales con equidad territorial. El centro se puso en la *recuperación del ejercicio político como herramienta de transformación de realidades*, por lo que el Estado reconquista su rol activo sobre la economía y reasume su responsabilidad sobre la cuestión social, como un Estado presente y promotor.

En este marco, se comienza a pensar en las políticas públicas como un modo de articulación entre el Estado y la sociedad, por lo que se construye un nuevo modelo de política social estructurado por las ideas de: integralidad de las políticas públicas, respuesta inmediata a necesidades urgentes, articulación Estado-Sociedad Civil, las personas como sujetos de derechos, y apertura y consolidación de canales de participación real. Aquí el desafío fundamental fue revertir aquellas concepciones del

desarrollo social que tenían un fuerte componente asistencialista, paternalista e individualista.

Creemos que aquí fue posible la construcción de un nuevo tipo de relación Estado-organizaciones sociales, enfocado en una política social con perspectivas neouniversales y con el trabajo como centro de la cuestión social. Es por este motivo que para el abordaje de nuestro problema de investigación, nos detuvimos en algunas líneas de trabajo desarrolladas mediante la articulación con organizaciones sociales vinculadas a la Economía Social, que consideramos constituyen una de las claves de este proceso.

En esta tarea pudimos determinar distintos niveles de análisis que fueron contrastados empíricamente mediante la realización de entrevistas.

En primer lugar, en cuanto a la *articulación Estado-organizaciones en la implementación de programas sociales*, corroboramos que efectivamente existe una nueva configuración en el esquema macro de las políticas sociales e identificamos algunos ejes que atraviesan todos los programas: el fortalecimiento de la organización popular y el desarrollo local; la posibilidad de construcción de un proyecto económico constituido a través del asociativismo para generar “otra economía”, distinta a la de subsistencia.

Luego, en cuanto a la concepción del *nuevo modelo en política social, el rol del Estado y la forma de relacionarse con las organizaciones*, verificamos que en los distintos casos se visualiza a un Estado presente y promotor, y cuya política social realiza un pasaje desde una lógica asistencialista a una de promoción social con asistencia. Aquí, las personas dejan de ser beneficiarias para ser reconocidas como sujetos de derechos. La forma que toma la política social comprende por un lado la respuesta inmediata del Estado a las necesidades urgentes y por el otro, el desarrollo de políticas que lleven a un nuevo Estado, a una nueva forma de relación entre éste y la sociedad civil.

En este sentido, el rescate de las capacidades y de la reconstrucción del tejido social que producen las organizaciones, es decir, la búsqueda de la potenciación del

trabajo que se hace en territorio, constituye una de las claves que guían esta nueva concepción de política social.

Las distintas etapas que ha transitado la relación entre el Estado y las organizaciones sociales desde el 2003, revelan que se ha llevado adelante un proceso de ampliación de la base de sustentación social del Estado para el sostenimiento de un proyecto político, que se caracteriza por ser lento y darse de manera desigual en el territorio. Además, consideramos que estas distintas etapas se han dado en función del proceso político desarrollado y se vinculan fundamentalmente al cambio producido en las condiciones materiales de existencia de los argentinos, a partir de lo cual cambia la relación con la política, por lo que la relación con el Estado se plantea en otros términos.

De todos modos, encontramos que ciertas organizaciones y funcionarios estatales conservan fuertes resabios neoliberales en cuanto al modo de concebir el rol del Estado y la forma de relación con las organizaciones. Esto marca ciertas líneas de continuidad con el modelo anterior.

En cuanto a los espacios de *participación en el diseño, planificación y gestión de políticas públicas*, la nueva forma de entender la política social plantea a un sujeto de derechos protagonista en el desarrollo de este proceso. En este sentido, en el marco del rescate de las capacidades de las organizaciones sociales, encontramos como ejemplo de un espacio institucionalizado el Foro de Economía Social de Mendoza. Éste constituye un espacio de articulación concreta, cuyo proceso fue iniciado por las organizaciones y en el que fue fundamental el rol del Estado, mediante la implementación de las líneas de acción orientadas al fortalecimiento de las organizaciones. En definitiva, se trata de un espacio donde la discusión entre Estado y organizaciones se da en términos de igualdad, que interpela las lógicas tradicionales de funcionamiento y contribuye en la consolidación de procesos de construcción de políticas públicas “de abajo hacia arriba”.

Frente a todos estos elementos de enorme potencialidad encontramos que todavía existen grandes desafíos, debido a que el modelo neoliberal todavía persiste y ejerce resistencia en distintos ámbitos. Una de las grandes dificultades se presenta en

las estructuras intermedias de la gestión estatal, por lo que la alianza entre la direccionalidad política del Estado y las organizaciones sociales resulta indispensable.

Finalmente, situándonos en una mirada a nivel macro del proceso político iniciado en el 2003, consideramos que el Estado recuperó su centralidad en la planificación de las políticas sociales, y en esto la reconfiguración de la relación con las organizaciones sociales constituyó un elemento central.

La política social es una materialización del resultado hegemónico de la disputa de intereses de una sociedad en un momento determinado. En este sentido, es evidente que la crisis económica del 2001 significó un momento de gran ruptura, de bisagra, a partir del cual se fueron reconstituyendo y uniendo los pedazos. Aquí, el Estado asumió un rol distinto en torno a la economía con el impulso de un nuevo patrón de crecimiento, con un fuerte sesgo redistributivo y la preocupación por la dinamización de los mecanismos de inclusión social.

En este proceso y en una nueva concepción de política social se enmarca la relación entre Estado y organizaciones sociales, donde la búsqueda se da en torno a la consolidación de la participación y protagonismo popular. Las organizaciones se encuentran fortalecidas y se paran desde otro lugar frente al Estado, lo que le otorga mayor dinamismo a la relación, siendo el mismo Estado el que ha contribuido a ese fortalecimiento.

Creemos que uno de los grandes desafíos que se plantea es la necesaria consolidación de esta relación entre Estado “fuerte”-organizaciones sociales “fuertes”, en términos dialógicos y de vínculo sinérgico, en la búsqueda de la ruptura total con las lógicas paternalistas e individualistas propias del modelo neoliberal, y del logro de una mayor dinamización de las políticas públicas que trabajan por la recuperación de los derechos económicos, sociales y culturales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló, J. C. (octubre de 2005). *Políticas sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficiencia a la focalización compulsiva*. Recuperado el 25 de Julio de 2012, de The University of Texas at Austin : <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/aguilo.pdf>
- Alegre, P. (2010). *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno*. (1ª ed.). Buenos Aires: CLACSO.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader, & P. Gentili, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. (pág. 192). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. En L. Andrenacci, *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Universidad Nacional de Gral Sarmiento-Ediciones Al Margen.
- Andrenacci, L., Neufeld, M., & Raggio, L. (2000). *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Argumedo, A. (2002). *Los silencios y las voces en América Latina: Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En E. Basualdo, & E. Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelos de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Borón, A. (2003). El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. En E. Sader, & P. Gentili, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pág. 192). Buenos Aires: CLACSO.
- Borón, A. (2003). *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Borón, A. (2003). La sociedad civil después del diluvio neoliberal. En E. Sader, & P. Gentili, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- CENOC. (2006). *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y divergencias*. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- de Sousa Santos, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales. *OSAL*.

- de Sousa Santos, B. (2003). *Crítica a la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia* (Vol. I ). Bilbao: Desclée de Brouwer SA.
- Díaz, J. (14 de Noviembre de 2012). Cooperativa Gráficos y Asociados. (T. Marino, Entrevistador)
- Dri, R. (2008). *Movimientos Sociales. La emergencia del nuevo espíritu*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.
- Ezcurra, Daniel. (2010). La integralidad de las políticas públicas. Un enfoque desde el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. En C. M. Social, *Nuestra palabra tiene crédito. Primer Congreso Latinoamericano de Microcrédito*. (pág. 330). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- FACTA. (2012). *Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionadas*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.factaautogestion.com.ar](http://www.factaautogestion.com.ar)
- Falappa, F., & Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: Instituto del Desarrollo Humano. Coedición UNGS- Biblioteca Nacional.
- Filmus, D., Arroyo, D., & Estebanez, M. E. (1997). *El Perfil de las ONG`s en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO-Banco Mundial.
- Follari, R. (2010). *La alternativa neopopulista: (el reto latinoamericano al republicanismo liberal)*. Rosario: Homo Sapiens.
- Forni, F. H. (2002). *De la exclusión a la organización. Hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: CICCUS.
- Gambina, J. C. (1999). *Estabilización y reforma estructural en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO.
- García Delgado, D. (2002). Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación. *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- García Delgado, D., & De Piero, S. (2002). *Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: FLACSO.
- García Linera, Á. (septiembre de 2001). La estructura de los movimientos sociales en Bolivia. *OSAL*, III(6).
- García Linera, Á. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia, & O. Vega Camacho, *El Estado. Campo de lucha*. (pág. 165). La Paz: Muela del Diablo Editores. Comuna. CLACSO.
- García, L., Prada, R., Tapia, L., & Vega Camacho, O. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: Muela del Diablo.

- Gilly, A., Gutierrez, R., Roux, & Rhina. (2006). América Latina: mutación epocal y mundos de la vida. En E. Basualdo, & E. Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gohn, M. d. (2000). *Teoría dos movimentos sociais*. Sao Paulo: Loyola.
- Grassi, E., & Ayalón, N. (2004). El ciclo neoliberal en la Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social. En I. Ferguson, M. Lavalette, & E. Whietmore Routledge, *Globalización y Trabajo Social: perspectivas de la izquierda*. Londres.
- Guimenez, S. (2004). Políticas sociales y los dilemas de la participación. *Revista de Estudios sobre Cambio Social*, IV(16).
- Iglesias Vázquez, M. (noviembre de 2011). Teoría en movimiento: más de una década de pensamiento crítico. *OSAL*(30).
- Kirchner, A. (2003). Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Panamá: CLAD.
- Kirchner, A. (2006). *Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Políticas Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, A. (2007). *Políticas Sociales en acción. La Bisagra. Memoria, Verdad. Justicia. Organización Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, A. (2011). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. (Vol. I). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, N. (2003). Discurso del señor presidente de la Nación, Dr Néstor Kirchner, a la Asamblea Legislativa. Argentina: Sitio Web [www.peronismomilitante.com.ar](http://www.peronismomilitante.com.ar).
- Kliksberg, B. (2001). Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina. *Reforma y Democracia*.
- Kliksberg, B. (2004). Hacia una nueva visión de la política social en Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Nordeste* (pág. 14). Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste.
- López, E. D. (2005). *La posible sinergia entre el Estado y las organizaciones populares contra hegemonías en el proceso de globalización. Desafíos para la Argentina en el tercer milenio*. Sao Paulo: Doutorado-Servico Social. Programa de Estudios Pós-Graduados em Servico Social PUC/SP.
- Martínez Nogueira, R. (2001). Estado, sociedad civil y gestión pública. *Magazine*(25).
- Maure, G. (15 de Noviembre de 2012). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (T. Marino, Entrevistador)



- Mazzeo, M., & Acha, O. y. (2007). *Reflexiones sobre poder popular*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- MDS. (2012). *Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar)
- MDS. (2012). *Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)
- MDS. (2012). *Promotores Territoriales para el Cambio Social*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.promoterritoriales.org.ar](http://www.promoterritoriales.org.ar)
- Microcrédito, C. (2012). *Comunidad Microcrédito*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.microcredito.org.ar](http://www.microcredito.org.ar)
- Oszlak, O. (2001). Hacia un Estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas- Revista de la UBA*(6).
- Precerutti, L. (2008). *"De Vuelta en Pie". Sistematización de las prácticas del Banco Popular de la Buena Fe. 2002 a 2007*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Presidencia. (2012). *Presidencia de la Nación*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)
- Rivas, E. H., & Picchetti, V. (2006). Los noventas y las consecuencias de la intocable Convertibilidad en la Argentina. (L. Rubinich, Ed.) *Revista electrónica de la cátedra de Sociología General FSOC UBA*.
- Rosenfeld, M. (2005). Dilemas de la Participación Social: el encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil. *Cuadernos de Observatorio Social*(7).
- Ruggeri, A. (. (2010). *Las empresas recuperadas en la Argentina 2010. Tercer relevamiento de las empresas recuperadas por sus trabajadores*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-UBA.
- Sader, E. (noviembre de 2011). Pensamiento crítico e hegemonía alternativa. *OSAL*, XII(30).
- Seoane, J., Taddei, E., & Algranati, C. (2008). El concepto "movimiento social" a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes. En P. González Casanova, *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*. México: UNAM.
- Sevilla, L. (27 de Diciembre de 2010). Fundación Co.Lo.Ba. (T. Marino, Entrevistador)
- Sevilla, L. (14 de Noviembre de 2012). Fundación Co.Lo.Ba. (T. Marino, Entrevistador)
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci, *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. (págs. 17-79). Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Solidaria, E. P. (2012). *Portal de la Economía Popular Social y Solidaria*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.economiapopular.coop](http://www.economiapopular.coop)
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. (2007). Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. *OSAL*.
- Svampa, M. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008) Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *OSAL*, IX(24).
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: SXXI.
- Svampa, M. (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. *OneWorld Perspectives Universitat Kassel*, 29.
- Svampa, M. (septiembre-octubre de 2011). Argentina, una década después. *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*.(235), 17-34.
- Svampa, M. (2011). Movimientos piqueteros, 2001-2011, del centro político al retorno a los barrios. *Le Monde Diplomatique*.
- Tapia Mealla, L. (2006). *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*. La Paz: CIDES-UMSA.
- Tapia, L. (septiembre de 2007). Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional. *OSAL*, VIII(22).
- Thwaites Rey, M., & Lopez, A. M. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Trabajo. (2012). *Ministerio de Trabajo de la Nación*. Recuperado el Septiembre de 2012, de [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Twaytes Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Zibechi, R. (2003). *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*. Buenos Aires: Letra Libre/Nordan Comunidad.
- Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. *OSAL*(9).